

SÉNAT

JOURNAL OFFICIEL DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

SESSION EXTRAORDINAIRE DE 2013-2014

COMPTE RENDU INTÉGRAL

Séance du jeudi 3 juillet 2014

(3^e jour de séance de la session)



www.senat.fr



SOMMAIRE

PRÉSIDENTE DE M. JEAN-PIERRE BEL

Secrétaires :
MM. Marc Daunis, Alain Dufaut.

1. **Procès-verbal** (p. 5478)
2. **Salut à une délégation** (p. 5478)
3. **Questions d'actualité au Gouvernement** (p. 5478)

TEMPS DE TRAVAIL HEBDOMADAIRE (p. 5478)

MM. Jean-Léonce Dupont, François Rebsamen, ministre du travail, de l'emploi et du dialogue social.

NOUVELLE GÉOGRAPHIE PRIORITAIRE DE LA VILLE (p. 5479)

M. Claude Dilain, Mme Najat Vallaud-Belkacem, ministre des droits des femmes, de la ville, de la jeunesse et des sports.

NÉONICOTINOÏDES (p. 5480)

MM. Joël Labbé, Stéphane Le Foll, ministre de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt, porte-parole du Gouvernement.

RÉACTION À L'APPEL DES PATRONS (p. 5480)

Mme Isabelle Pasquet, M. François Rebsamen, ministre du travail, de l'emploi et du dialogue social.

RÉFORME TERRITORIALE (p. 5481)

Mme Anne-Marie Escoffier, M. Manuel Valls, Premier ministre.

AIDE MÉDICALE D'ÉTAT (p. 5483)

MM. François-Noël Buffet, Jean-Marie Le Guen, secrétaire d'État auprès du Premier ministre, chargé des relations avec le Parlement.

MESURES ÉCONOMIQUES ET FISCALES ET COMPORTEMENT DU PATRONAT (p. 5483)

MM. Jean-Pierre Caffet, Manuel Valls, Premier ministre.

COÛT DE LA FERMETURE DE FESSENHEIM (p. 5485)

Mme Françoise Boog, M. Frédéric Cuvillier, secrétaire d'État chargé des transports, de la mer et de la pêche.

TAXE DE SÉJOUR (p. 5486)

M. Michel Houel, Mme Carole Delga, secrétaire d'État chargée du commerce, de l'artisanat, de la consommation et de l'économie sociale et solidaire.

LOI ESR ET RENTRÉE UNIVERSITAIRE (p. 5486)

Mme Dominique Gillot, M. Benoît Hamon, ministre de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche.

Suspension et reprise de la séance (p. 5487)

4. **Demande d'un avis sur un projet de nomination** (p. 5487)

5. **Dépôt d'un rapport** (p. 5488)

6. **Mise au point au sujet d'un vote** (p. 5488)

MM. Luc Carvounas, le président.

7. **Communication de l'Assemblée nationale relative au rejet d'une motion référendaire** (p. 5488)

8. **Délimitation des régions et élections régionales et départementales.** – Discussion en procédure accélérée d'un projet de loi (p. 5488)

Discussion générale : MM. Bernard Cazeneuve, ministre de l'intérieur ; Michel Delebarre, rapporteur de la commission spéciale ; Jean-Jacques Hyest, président de la commission spéciale ; Mme Jacqueline Gourault, présidente de la délégation sénatoriale aux collectivités territoriales et à la décentralisation.

MM. Jean Louis Masson, Ronan Dantec, Jean-Léonce Dupont, Christian Favier, Jacques Mézard, Jean-Pierre Raffarin, Didier Guillaume, Gérard Larcher, Henri Tandonnet.

Suspension et reprise de la séance (p. 5517)

PRÉSIDENTE DE M. CHARLES GUENÉ

Mme Cécile Cukierman, M. Jean-Pierre Sueur, Mme Anne-Marie Escoffier, MM. Éric Doligé, Daniel Dubois, Philippe Kaltenbach, René-Paul Savary, Claude Dilain, Mme Caroline Cayeux, M. Patrice Gélard, Mme Nicole Bonnefoy, MM. Philippe Bas, Jean-Jacques Lozach, Jean-François Husson, Yannick Vaugrenard, Michel Boutant, Mme Michelle Meunier.

Clôture de la discussion générale.

M. Bernard Cazeneuve, ministre.

MM. Jean-Jacques Hiest, président de la commission spéciale; Bernard Cazeneuve, ministre.

Renvoi de la suite de la discussion.

9. **Question prioritaire de constitutionnalité** (p. 5541)

10. **Ordre du jour** (p. 5541)

COMPTE RENDU INTÉGRAL

PRÉSIDENCE DE M. JEAN-PIERRE BEL

Secrétaires :
M. Marc Daunis,
M. Alain Dufaut.

M. le président. La séance est ouverte.

(La séance est ouverte à quinze heures.)

1

PROCÈS-VERBAL

M. le président. Le compte rendu analytique de la précédente séance a été distribué.

Il n'y a pas d'observation?...

Le procès-verbal est adopté sous les réserves d'usage.

2

SALUT À UNE DÉLÉGATION

M. le président. Je salue la présence dans nos tribunes de représentants de la Fondation Abbé Pierre, qui assistent à notre séance après avoir participé ce matin à un colloque au Sénat.

3

QUESTIONS D'ACTUALITÉ AU GOUVERNEMENT

M. le président. L'ordre du jour appelle les réponses à des questions d'actualité au Gouvernement.

Je rappelle que l'auteur de la question dispose de deux minutes trente, de même que la ou le ministre pour sa réponse.

TEMPS DE TRAVAIL HEBDOMADAIRE

M. le président. La parole est à M. Jean-Léonce Dupont, pour le groupe UDI-UC.

M. Jean-Léonce Dupont. Ma question s'adresse à M. le Premier ministre.

La réforme des temps partiels, issue de l'accord sur la sécurisation de l'emploi de 2013, est entrée en vigueur mardi dernier. Les nouveaux contrats de travail à temps partiel ne pourront être conclus pour une durée hebdomadaire inférieure à vingt-quatre heures, sauf exception et accords de branche.

Cette durée minimale devait entrer en vigueur le 1^{er} janvier 2014, mais son application a finalement été suspendue jusqu'au 30 juin 2014, afin de donner un délai supplémentaire aux branches professionnelles pour la mise en œuvre de cette nouvelle disposition.

Aujourd'hui, le bilan est plus que mitigé, en raison du refus de certaines organisations syndicales de négocier des dérogations. Une vingtaine d'accords seulement ont été conclus, notamment dans les secteurs de la propreté et de la restauration rapide.

Sur les 4 millions de salariés, dont 80 % de femmes, actuellement employés à temps partiel, la moitié travaille moins de vingt-quatre heures par semaine.

Dans la pratique, de nombreux employeurs souhaitant embaucher un salarié à temps partiel pour une durée inférieure à vingt-quatre heures hebdomadaires y renonceraient. En effet, certaines entreprises ne sont pas économiquement en mesure de recruter dans ce cadre imposé. C'est le cas, par exemple, dans le secteur social et médico-social ou dans celui des services à la personne, secteurs qui mériteraient pourtant d'être encouragés, et non pénalisés, parce qu'ils représentent des gisements d'emplois et de croissance.

Ces nouvelles dispositions constituent également un frein à l'embauche pour des salariés qui ne souhaitent travailler que quelques heures par semaine. Certes, cela sera possible si le salarié donne son accord motivé par écrit, mais on voit la fragilité juridique de cette nouvelle mesure : que se passera-t-il quand un salarié ayant accepté un contrat de moins de vingt-quatre heures demandera, par la suite, à bénéficier du minimum de vingt-quatre heures ? Tout le monde sera perdant. Certaines entreprises abandonneront des marchés et des demandeurs d'emploi resteront au chômage.

Pis encore, les contrats de travail à temps partiel en cours devront être révisés en 2016, pour satisfaire à cette nouvelle exigence de durée minimale. Si rien n'est fait, ce sont des dizaines de milliers d'emplois qui disparaîtront, les PME n'ayant d'autre choix que de licencier les salariés qu'elles seront dans l'incapacité de rémunérer.

Chaque jour, 1 500 chômeurs de plus viennent s'ajouter aux 3 millions existants. On ne voit pas clairement où veut en venir le Gouvernement dans le domaine économique, à force de vouloir satisfaire les uns et les autres. Il est pourtant impératif de libérer les énergies, de favoriser la création d'emplois.

Le Premier ministre a dit, hier, vouloir compléter la législation sur le temps partiel afin d'écarter tout risque juridique. Pourriez-vous nous apporter des précisions sur ce point ? *(Applaudissements sur les travées de l'UDI-UC.)*

M. le président. La parole est à M. le ministre du travail, de l'emploi et du dialogue social.

M. François Rebsamen, *ministre du travail, de l'emploi et du dialogue social*. Monsieur le sénateur, la loi de 2013 relative à la sécurisation de l'emploi a en effet institué un minimum de vingt-quatre heures de travail par semaine pour les contrats à temps partiel.

Il s'agit là d'un progrès social important. Le travail à temps partiel ne peut plus être une variable d'ajustement. La loi a prévu deux possibilités de dérogations, assorties de contreparties, afin de prendre en compte certaines situations : des dérogations individuelles, accordées à la demande de salariés souhaitant travailler moins de vingt-quatre heures par semaine ; des dérogations collectives, à la suite d'un accord de branche.

Vingt-deux accords de branche ont été signés, y compris dans des secteurs aussi importants que celui de la restauration rapide : environ 30 % des salariés à temps partiel sont ainsi couverts – ce taux atteint 63 % pour les branches les plus concernées –, sachant que la règle du minimum de vingt-quatre heures hebdomadaires ne s'applique pas à ceux qui sont employés par des particuliers. On ne peut donc qualifier le bilan de « mitigé », monsieur le sénateur. Pour autant, les négociations se poursuivent, et j'ai bon espoir qu'elles aboutissent dans un très grand nombre de branches.

Pour répondre à l'une de vos observations, j'indique que le Gouvernement fera très prochainement une proposition visant à sécuriser la situation des salariés qui, après avoir demandé à bénéficier d'une dérogation individuelle à la règle vingt-quatre heures hebdomadaires, souhaiteraient revenir au régime commun. Il s'agit de prévoir que ces salariés auront priorité pour l'accès à un emploi de vingt-quatre heures hebdomadaires au minimum, mais sans automaticité. Cette modification du dispositif sécurisera l'employeur comme le salarié, sans aucunement remettre en cause l'équilibre institué par les partenaires sociaux au travers de l'accord national interprofessionnel du 11 janvier 2013, qui a été transcrit par le Parlement dans la loi relative à la sécurisation de l'emploi. (*Applaudissements sur les travées du groupe socialiste. – Mme Anne-Marie Escoffier applaudit également.*)

NOUVELLE GÉOGRAPHIE PRIORITAIRE DE LA VILLE

M. le président. La parole est à M. Claude Dilain, pour le groupe socialiste.

M. Claude Dilain. Ma question s'adresse à Mme la ministre des droits des femmes, de la ville, de la jeunesse et des sports. Elle portera non pas sur le football, mais sur la politique de la ville ! (*Sourires.*)

Madame la ministre, le 17 juin dernier, vous avez rendu publique la carte de la nouvelle géographie prioritaire, fondée sur un critère unique : le revenu médian des habitants. Ce critère incontestable, juste, transparent, n'autorise aucune interprétation subjective.

Cette nouvelle carte a confirmé qu'il était nécessaire d'actualiser la géographie prioritaire de notre territoire. En effet, elle met en évidence le fait que des quartiers et des villes n'ont plus besoin d'une aide spécifique et que, inversement, des territoires auparavant ignorés méritent de bénéficier de cette politique : je pense par exemple à Dax, dans les Landes, ou à Marmande, dans le Lot-et-Garonne. Cent nouvelles communes relèvent désormais du dispositif, dont certaines sont situées dans des zones rurales.

Madame la ministre, ma question, inspirée par mes rencontres avec les élus sur le terrain, sera double : de quelle latitude les maires et les préfets disposeront-ils pour mieux adapter aux territoires une géographie qui, pour l'heure, résulte d'une simple étude statistique fondée sur le carroyage ? Quel sera le calendrier de mise en œuvre de la réforme ?

Enfin, je félicite Mme Girardin pour son élection !

M. le président. La parole est à Mme la ministre des droits des femmes, de la ville, de la jeunesse et des sports.

Mme Najat Vallaud-Belkacem, *ministre des droits des femmes, de la ville, de la jeunesse et des sports*. Je félicite à mon tour Mme Girardin pour son élection !

Monsieur le sénateur Dilain, je tiens à vous rendre hommage, à vous qui avez été maire de Clichy-sous-Bois, pour le rôle précieux que vous avez joué dans l'adoption à l'unanimité de la réforme de la politique de la ville par la Haute Assemblée, en février dernier. Cette réforme s'imposait, car les dispositifs et les zonages, trop nombreux, étaient devenus complexes et illisibles pour bien des habitants des territoires concernés.

Nous avons souhaité rendre notre action dans ce domaine plus efficace, plus concentrée sur les territoires qui en ont le plus besoin et plus juste, en établissant une nouvelle carte fondée sur le critère du revenu des habitants. Je l'ai rendue publique il y a quinze jours, et tous les maires ont pu en prendre connaissance. Comme vous l'avez dit, il ne s'agit cependant que d'une évaluation de la situation : il revient aujourd'hui aux élus locaux de définir, en lien avec les préfets, le périmètre exact des territoires rencontrant le plus de difficultés.

Cela débouchera, dans chacun des 1 300 territoires éligibles, sur la signature de contrats de ville avec les pouvoirs publics – État, collectivités territoriales, services publics, Pôle emploi, caisses d'allocations familiales, bailleurs sociaux –, consignnant les engagements respectifs des partenaires pour permettre aux zones concernées de sortir le plus rapidement possible de leur situation difficile.

Nous les y aiderons par trois biais.

Le premier biais est celui du développement économique : ces territoires ont d'abord besoin que l'on y crée de l'activité. Avec la Caisse des dépôts et consignations, qui mobilise à cette fin 400 millions d'euros, s'ajoutant aux 200 millions d'euros du programme d'investissements d'avenir, nous allons soutenir la création de pépinières d'entreprises, de commerces de proximité, de centres de santé, et favoriser le développement de l'emploi.

Le deuxième biais est celui de la rénovation urbaine. Avec l'Agence nationale pour la rénovation urbaine, nous rendrons publique, à la rentrée prochaine, la liste des 200 quartiers qui bénéficieront des 5 milliards d'euros destinés à financer, sur les dix prochaines années, la rénovation profonde du bâti, l'amélioration des transports, afin de rendre la ville plus vivable pour ses habitants, tout simplement.

Enfin, le troisième biais est celui du lien social. J'insiste sur le fait que le Gouvernement préserve les crédits consacrés à la politique de la ville, afin de soutenir la vie associative et la réalisation des équipements sociaux dont les habitants des territoires concernés ont par-dessus tout besoin. (*Applaudissements sur les travées du groupe socialiste.*)

NÉONICOTINOÏDES

M. le président. La parole est à M. Joël Labbé, pour le groupe écologiste.

M. Joël Labbé. Ma question s'adresse à M. le ministre de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt, porte-parole du Gouvernement. Elle fait suite à la présentation, mardi 24 juin, d'une étude internationale analysant les effets des insecticides néonicotinoïdes sur la biodiversité.

Une cinquantaine de scientifiques indépendants, issus de quinze pays différents, ont passé en revue plus de 800 publications sur le sujet. Les résultats de leur étude sont plus qu'inquiétants : il est désormais avéré que ces pesticides sont en grande partie responsables du déclin des abeilles et autres insectes pollinisateurs, et ont des effets nocifs importants sur un grand nombre d'autres espèces.

Ces molécules neurotoxiques s'accumulent dans les sols, s'infiltrant dans l'eau, sont présentes dans l'air sous forme de poussières. Ainsi, elles menacent non seulement les insectes pollinisateurs, qui sont directement en contact avec les cultures traitées, mais également les oiseaux, les invertébrés terrestres et aquatiques, comme les vers de terre et les puces d'eau.

Les scientifiques que j'évoquais expriment leur inquiétude pour le futur de la production agricole : en effet, l'agriculture est dépendante des écosystèmes. Les pollinisateurs, par exemple, sont à l'origine de 35 % de la production alimentaire dans le monde. C'est d'ailleurs cet équilibre complexe et fragile entre mécanismes naturels et production qui est à la base de l'agroécologie, pratique placée au cœur de la loi d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt.

De plus, ces insecticides sont, selon toute probabilité, dangereux pour la santé humaine, au regard notamment du développement du système nerveux, selon l'Autorité européenne de sécurité des aliments. Malgré leurs dangers, ils restent largement utilisés dans notre pays.

La France a eu un rôle moteur dans la prise en compte des effets néfastes de ces substances. Monsieur le ministre, vous avez notamment retiré, en 2012, l'autorisation de mise sur le marché du *Cruiser*. De même, vous avez soutenu l'action de la Commission européenne, qui a suspendu pour deux ans, en 2013, l'utilisation de trois insecticides de la famille des néonicotinoïdes sur certaines cultures.

Ces interdictions ne vont toutefois pas assez loin, comme le confirme l'étude scientifique que j'ai citée. C'est pourquoi j'ai déposé au Sénat, le 19 juin dernier, une proposition de résolution, cosignée par 173 parlementaires, relative à la préservation des insectes pollinisateurs, de l'environnement et de la santé et à un moratoire sur l'utilisation des pesticides de la famille des néonicotinoïdes. Elle a également été déposée à l'Assemblée nationale par mon collègue député Germinal Peiro.

La France doit continuer à jouer un rôle de précurseur sur cette question, d'autant qu'elle a l'ambition très louable de devenir un *leader* de l'agroécologie. Monsieur le ministre, quelles mesures le Gouvernement entend-il mettre en œuvre, à la suite du dépôt de cette résolution et de la présentation de cette évaluation scientifique, afin de remédier à une situation qui menace non seulement la biodiversité, mais aussi, à terme, les rendements agricoles et la sécurité alimentaire. (*Applaudissements sur les travées du groupe écologiste.*)

M. le président. La parole est à M. le ministre de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt, porte-parole du Gouvernement.

M. Stéphane Le Foll, *ministre de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt, porte-parole du Gouvernement.* Monsieur le sénateur, vous avez évoqué la question, bien connue ici au Sénat, des néonicotinoïdes, en rappelant quelle a été la démarche de la France depuis l'entrée en fonctions du gouvernement auquel j'appartiens.

Récemment, M. Obama a demandé des études complémentaires sur cette famille d'insecticides, et M. Cameron a fait référence à ce sujet voilà une semaine.

La France a effectivement retiré l'autorisation de mise sur le marché du *Cruiser* dès mon arrivée au ministère. Au-delà, nous avons engagé une démarche à l'échelle européenne et obtenu un moratoire de deux ans sur les semences enrobées de néonicotinoïdes. Des travaux scientifiques sont menés sur le sujet. L'étude à laquelle vous faites référence, monsieur le sénateur, confirme les risques encourus. Nous allons donc poursuivre le travail que nous avons engagé avec la Commission européenne. En effet, compte tenu des enjeux, j'estime qu'il faut prendre les décisions collectivement, à l'échelon européen.

Nous n'avons donc pas aujourd'hui de réponse immédiate à apporter à votre proposition de résolution, également déposée à l'Assemblée nationale par Germinal Peiro, mais sachez que nous poursuivons l'action que nous menons depuis deux ans, avec la mise en place du projet relatif à l'agroécologie : notre agriculture doit être productive, tout en utilisant davantage les mécanismes naturels pour protéger à la fois les récoltes et les personnes, plutôt que de recourir systématiquement à des produits chimiques. Tel est l'enjeu pour les mois à venir. Sachez, monsieur le sénateur, que les décisions qui ont été prises à l'échelle européenne vont dans le sens que vous souhaitez. (*Applaudissements sur les travées du groupe socialiste, du groupe écologiste et du RDSE. – Mme Éliane Assassi applaudit également.*)

RÉACTION À L'APPEL DES PATRONS

M. le président. La parole est à Mme Isabelle Pasquet, pour le groupe CRC.

Mme Isabelle Pasquet. Ma question s'adresse à M. le ministre du travail, de l'emploi et du dialogue social.

Le Gouvernement s'est engagé auprès de la Commission européenne et du MEDEF à réduire les dépenses publiques et les cotisations patronales. Malgré une mise en œuvre rapide de telles mesures au travers du collectif budgétaire qui va bientôt nous être soumis, les patrons, sous la houlette de Pierre Gattaz, ont lancé un appel à une réforme, ou plutôt à leur réforme...

Depuis deux ans, quand les patrons toussent, la fièvre monte au Gouvernement ! La réponse à cet appel n'a pas tardé, avec l'annonce, hier matin, du report de la mise en œuvre du compte de prévention de la pénibilité. Une fois de plus, vous cédez à leurs exigences.

Mme Annie David. Eh oui !

Mme Isabelle Pasquet. C'est ainsi que les entreprises les plus riches, celles du CAC 40, qui versent des millions d'euros de dividendes à leurs actionnaires, bénéficieront d'une réduction de cotisations sociales à hauteur de plusieurs milliards d'euros et de la suppression progressive de la contribution sociale de solidarité des sociétés, mesures qui s'ajou-

tent aux 20 milliards d'euros accordés l'année dernière au titre du CICE, le crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi.

Et tout cela, pour quels résultats? La croissance est en berne et le taux de chômage ne cesse de progresser.

Du côté des salariés, des fonctionnaires, des familles et des retraités, le bilan est plus mitigé, avec la ratification de la nouvelle convention d'assurance chômage, qui précarise un peu plus ceux qui peuvent prétendre à une indemnisation, l'autorisation de procéder à des licenciements économiques, même pour les entreprises qui versent des dividendes, l'instauration d'une taxe sur les retraites censée financer la perte d'autonomie, le maintien du gel du barème de l'impôt sur le revenu, l'allongement de la durée de cotisation pour bénéficier d'une retraite à taux plein, le gel des pensions de retraite et de l'allocation de logement familiale...

Les classes moyennes et populaires, qui voulaient rompre avec l'esprit du Fouquet's et qui ont cru en celui du Bourget, font leurs comptes, et il apparaît qu'ils sont les grands oubliés de votre politique.

Monsieur le ministre, ne croyez-vous pas qu'il soit grand temps de répondre – enfin! – aux aspirations populaires qui ont conduit à l'élection du Président de la République et de dire « stop » à la surenchère du MEDEF? (*Applaudissements sur les travées du groupe CRC.*)

M. le président. La parole est à M. le ministre du travail, de l'emploi et du dialogue social.

M. François Rebsamen, ministre du travail, de l'emploi et du dialogue social. Madame la sénatrice, contrairement à ce que vous dites, le Gouvernement est très attentif au pouvoir d'achat des plus modestes.

Mme Éliane Assassi. Ah bon?

M. François Rebsamen, ministre. J'en veux pour preuve les mesures prévues dans le projet de loi de finances rectificative et le projet de loi de financement de la sécurité sociale rectificative qui seront soumis au Sénat dans quelques jours: 3,7 millions de foyers fiscaux modestes bénéficieront en septembre prochain d'un allègement d'impôts; 1,9 million de foyers fiscaux cesseront d'être imposables ou éviteront de le devenir – 1 milliard d'euros d'impôts en moins, c'est 1 milliard d'euros de pouvoir d'achat en plus; dès le 1^{er} janvier 2015, grâce à une baisse des cotisations sociales, les salariés qui touchent moins de 1 500 euros nets par mois, soit plus d'un tiers des salariés, verront leur revenu annuel net augmenter de 500 euros, ce qui représente près de la moitié d'un treizième mois.

Vous le voyez, le Gouvernement est à l'écoute des plus modestes et des plus précaires. Par ailleurs, madame Pasquet, il n'a aucunement l'intention de céder à quelque *diktat* que ce soit.

S'agissant du compte personnel de prévention de la pénibilité, que vous avez évoqué, je veux redire ici clairement qu'il n'y a pas de report de cette grande avancée: les droits des salariés seront ouverts à compter du 1^{er} janvier 2015.

Mme Éliane Assassi. Pourquoi y toucher, alors?

M. François Rebsamen, ministre. Le Gouvernement a simplement souhaité que la mesure soit effectivement applicable, au bénéfice des salariés. Ainsi, dans le secteur industriel, grâce à M. de Virville, le travail posté sera pris en compte.

En revanche, s'agissant des petites et moyennes entreprises, notamment celles du secteur du bâtiment, la fiche pénibilité instaurée par l'un de mes prédécesseurs était impraticable en l'état. L'année 2015 sera donc mise à profit pour rendre applicable dans les PME de ce secteur, ainsi que l'a souhaité le Premier ministre, ce droit ouvert, je le répète, à partir du 1^{er} janvier 2015.

Permettez-moi de regretter au passage, madame la sénatrice, que vous n'avez pas voté cette grande avancée sociale! (*Applaudissements sur les travées du groupe socialiste, ainsi que sur les travées du RDSE.*)

Mme Éliane Assassi. Ce n'est pas de cette façon que vous sortirez la France de la crise!

RÉFORME TERRITORIALE

M. le président. La parole est à Mme Anne-Marie Escoffier, pour le groupe du RDSE.

Mme Anne-Marie Escoffier. Monsieur le Premier ministre, au moment où s'ouvre au Sénat un débat qui préoccupe au plus haut point les élus locaux – je veux bien sûr parler du débat relatif à la réforme territoriale –, nous sommes tous en droit de nous interroger sur les objectifs visés.

M. Roger Karoutchi. C'est vrai!

Mme Anne-Marie Escoffier. Je ne crois pas me tromper en rappelant que le Président de la République avait présenté cette réforme comme relevant de la nécessité absolue d'aller vers une clarification des compétences entre État et collectivités locales, et entre collectivités locales, vers une simplification, pour plus d'efficacité en matière de service rendu à nos concitoyens.

Nous voici au pied du mur, dans un contexte économique et social imposant que tous nos efforts tendent à une réduction de nos dépenses pour atteindre des objectifs dont le bien-fondé est incontestable. Reste à trouver le chemin.

Nous avons tous lu dans la presse nationale et entendu de la bouche de différents ministres quel était le montant des économies à attendre de cette réforme territoriale: 25 milliards d'euros, puis 15 milliards, puis entre 12 et 25 milliards, enfin 10 milliards seulement, sur la base d'un effort global de réduction des dépenses des collectivités locales de 5 % à 10 %...

Mme Éliane Assassi. Il y en a qui parlent trop vite!

M. Alain Gournac. Zéro économie!

M. Roger Karoutchi. Cette réforme va coûter!

Mme Anne-Marie Escoffier. Monsieur le Premier ministre, ma question, d'ordre purement technique (*Sourires.*), s'inscrit directement dans la notion de pacte de confiance et de responsabilité.

Mme Isabelle Debré. Il n'a pas l'air d'accord!

Mme Anne-Marie Escoffier. Comment, sur quelles bases précises, selon quel calendrier ont été calculées ces économies qui affecteront lourdement les budgets de nos collectivités, lesquelles, par solidarité, veulent pouvoir continuer à soutenir l'économie par leurs investissements?

Monsieur le Premier ministre, « là où il y a une volonté, il y a un chemin », pour reprendre une formule attribuée à Lao-Tseu, à Churchill ou à Jaurès. Il ne faudrait pas que le volontarisme se transforme en aventurisme! (*Applaudissements sur les travées du RDSE et du groupe CRC, ainsi que sur plusieurs travées de l'UDI-UC et de l'UMP.*)

M. le président. La parole est à M. le Premier ministre.

M. Manuel Valls, Premier ministre. Madame la sénatrice, madame la ministre, allais-je dire... (*Applaudissements sur les travées du groupe socialiste.*)

Mme Éliane Assassi. Elle au moins, elle est courageuse!

M. Manuel Valls, Premier ministre. Comme vous tous ici, je n'en doute pas.

J'ai bien compris l'aspect technique de votre question, madame Escoffier,...

Mme Isabelle Debré. Elle ne comporte pas qu'un aspect technique!

M. Manuel Valls, Premier ministre. ... mais, avec votre permission, je vais en élargir le champ.

Le Président de la République a souhaité une réforme ambitieuse portant sur les régions, assortie d'un redécoupage. Je suis convaincu qu'une majorité existe, à l'Assemblée nationale comme au Sénat, pour approuver cette réforme de la carte des régions, rapidement eu égard aux échéances électorales: même si elles sont repoussées de quelques mois, élus, acteurs économiques et citoyens doivent évidemment pouvoir connaître en temps utile les contours de cette nouvelle carte régionale.

L'objectif est de nous doter de régions plus fortes, plus dynamiques. Vous savez ma détermination à faire aboutir cette réforme, dans le respect, bien sûr, du débat parlementaire. Je ne doute pas que la commission spéciale fera des propositions de très grande qualité, y compris pour modifier cette carte. Si elle pouvait même aller jusqu'à réduire encore le nombre des régions, cela irait dans le bon sens! (*Exclamations sur les travées de l'UMP.*) Je ne doute pas un seul instant de la sagesse de la Haute Assemblée.

En revanche, les procédures utilisées pour retarder le débat...

Mme Éliane Assassi. Elles ont un contenu!

M. Manuel Valls, Premier ministre. ... ne réussiront pas. On l'a vu avec la saisine du Conseil constitutionnel: ce dernier a jugé que l'étude d'impact était conforme à la loi fondamentale. (*Murmures sur les travées de l'UMP.*)

M. Alain Gournac. Pourtant, il n'y a rien dedans!

M. Manuel Valls, Premier ministre. De même, l'Assemblée nationale a rejeté de la manière la plus claire la motion référendaire qu'avait adoptée le Sénat. Le Gouvernement est déterminé à faire en sorte que le Sénat examine le projet de loi sur le fond, afin que l'Assemblée nationale puisse s'en saisir au cours de la présente session extraordinaire. Ne doutez pas de notre volonté sur ce point!

Un autre texte, portant sur les compétences des régions, en particulier sur le plan économique et de l'emploi, et sur celles des intercommunalités, appelées à évoluer, vous sera soumis après le renouvellement sénatorial. Là encore, le débat permettra sans doute d'apporter des modifications au projet et d'approfondir la réflexion. Madame Escoffier, vous m'avez interrogé sur les économies envisagées: le bloc communal et intercommunal en constitue, nous le savons tous, le gisement le plus important. Le texte à venir concernera aussi l'avenir des départements.

Hier après-midi, j'ai eu l'occasion de m'exprimer à Clermont-Ferrand devant l'assemblée des maires du département du Puy-de-Dôme et des parlementaires. Les problématiques de la proximité, des politiques de cohésion territoriale

et sociale et de l'avenir des territoires ruraux sous-tendent le débat relatif à la nouvelle carte des régions, à l'avenir des départements et à la taille des intercommunalités. En effet, la constitution de grandes régions et, surtout, de grandes agglomérations, qui drainent les forces économiques et, souvent, les populations, soulève la question de l'abandon, de la désertification, de l'absence de protection que ressentent non seulement les élus, mais également nos concitoyens. Or cette question ne se pose pas seulement depuis que le présent projet de loi a été déposé; elle est pendante depuis des années.

M. Jean-Louis Carrère. Bien sûr!

M. Manuel Valls, Premier ministre. Les problématiques, tant budgétaires que de cohésion territoriale, auxquelles sont confrontés les départements, que chacun ici défend, existent depuis des années; elles ne sont pas apparues avec le présent texte. Vous-même, madame Escoffier, le savez parfaitement, eu égard aux fonctions ministérielles qui ont été les vôtres pendant deux ans et à votre qualité d'élue de l'Aveyron.

Ces questions doivent donc être pleinement prises en compte par le Parlement. Pour ma part, je suis convaincu que le Sénat, quelle que soit d'ailleurs sa majorité à l'issue du renouvellement de septembre, y répondra et améliorera ce projet de loi, notamment en ce qui concerne l'avenir des conseils généraux.

Remarquez que je parle ici des conseils généraux, et non des départements: ceux-ci sont au cœur de la République; du reste, la réforme de l'État territorial conduite par le ministre de l'intérieur, qui a présenté une communication sur ce sujet au conseil des ministres d'hier, est précisément inspirée par le souci de renforcer les politiques interministérielles de proximité autour du préfet de département. Nous mettrons bien entendu à profit la réforme des régions pour mener une importante réforme de l'État, car celui-ci doit donner l'exemple.

Mesdames, messieurs les sénateurs, le débat sur l'avenir des territoires ruraux et de leurs conseils généraux, au sein des grandes régions et au côté des grandes agglomérations, sera central. Le Gouvernement sera extrêmement attentif et ouvert aux propositions du Parlement, dont je ne doute pas un seul instant de la capacité d'imagination! J'ai déjà eu l'occasion de le dire, c'est pourquoi je m'étonne parfois de certaines réactions.

L'exemple du département du Rhône peut-il inspirer d'autres expérimentations, d'autres avancées? Sans aucun doute. Faut-il conserver des départements ruraux tandis que l'on irait vers la disparition des conseils généraux dans les territoires plus urbanisés? Ces questions sont ouvertes: on le voit bien dans les grandes métropoles, notamment à Paris. Le débat permettra de les aborder. Il faut inventer un chemin. Madame Escoffier, je ne reprendrai pas la formule que vous avez empruntée à différents auteurs – je m'étonne d'ailleurs que vous n'ayez pas cité François Mitterrand, qui l'avait choisie pour slogan de l'une de ses campagnes –, mais je suis convaincu qu'il va falloir faire preuve d'imagination.

Parce que le sujet est compliqué, parce qu'il faut du temps pour transférer des compétences et des agents,...

M. Gérard Larcher. Vous l'avez dit: il faut du temps!

M. Manuel Valls, Premier ministre. ... parce que, pour des raisons constitutionnelles, nous ne pouvons pas supprimer le conseil général, parce que, venant de toutes les travées du

Sénat, des propositions différentes ont été formulées – certains préconisant un nouveau mode de scrutin, d'autres préférant conserver celui qui a été adopté il y a quelques mois, d'autres encore suggérant la création d'une assemblée des intercommunalités –, il est manifestement nécessaire d'inventer quelque chose.

Madame la sénatrice, je le répète, le Gouvernement sera très attentif aux propositions du Parlement, notamment pour ce qui est de l'avenir des territoires ruraux et des conseils généraux. Ils jouent un rôle important en matière de cohésion territoriale et sociale et doivent avoir confiance dans la volonté du Gouvernement de trouver la solution la plus précise et la plus efficace pour nos concitoyens! (*Applaudissements sur les travées du groupe socialiste.* – M. Alain Bertrand applaudit également.)

Mme Bariza Khiari. Bravo!

M. Didier Guillaume. Excellente réponse!

AIDE MÉDICALE D'ÉTAT

M. le président. La parole est à M. François-Noël Buffet, pour le groupe UMP.

M. François-Noël Buffet. Ma question s'adressait à Mme Marisol Touraine, mais je crois que c'est M. Le Guen qui me répondra.

Je désire attirer l'attention du Gouvernement sur le fait que, le 2 juin dernier, au cours de l'audition de Mme Touraine par la commission des finances, notre collègue Jean-Pierre Caffet, rapporteur spécial de la mission « Santé », a fait observer que les dépenses liées à l'aide médicale d'État avaient connu une très forte augmentation, pour ne pas dire une dérive ou un dérapage, dans la mesure où leur montant est passé de 588 millions à 744 millions d'euros. Les inquiétudes qu'il a exprimées sont partagées par tous les membres de la commission. (*Marques d'approbation sur les travées de l'UMP.*) Du reste, lors de cette réunion, Mme la ministre a reconnu le bien-fondé des observations présentées.

Que les choses soient bien claires: il n'est pas question pour nous de remettre en cause l'aide médicale d'État.

Mme Annie David. Vous nous rassurez!

M. François-Noël Buffet. En revanche, nous avons tout lieu de nous inquiéter de l'augmentation phénoménale du coût de ce dispositif.

En 2011, nous avons instauré un droit de timbre de 30 euros, que la nouvelle majorité a supprimé dès son arrivée aux responsabilités.

M. Roger Karoutchi. C'est vrai!

M. François-Noël Buffet. Mme Touraine a déclaré avoir connaissance de fraudes, organisées *via* des filières étrangères, bien sûr, permettant à des personnes de se faire soigner à bon compte dans les hôpitaux français.

Mme Éliane Assassi. Pourquoi « bien sûr »?

M. François-Noël Buffet. Ma chère collègue, il s'agit d'un fait avéré.

Mme la ministre nous a assuré qu'elle avait parfaitement conscience du problème et qu'elle avait sans doute des solutions à proposer.

Compte tenu de ce constat partagé et du fait que nous sommes tous d'accord pour reconnaître que ce dispositif est nécessaire mais ne doit pas faire l'objet de fraudes ou de

détournements, quels moyens le Gouvernement entend-il mettre en œuvre pour remédier à ce problème important? (*Applaudissements sur les travées de l'UMP.*)

M. le président. La parole est à M. le secrétaire d'État chargé des relations avec le Parlement.

M. Jean-Marie Le Guen, secrétaire d'État auprès du Premier ministre, chargé des relations avec le Parlement. Je vous remercie, monsieur le sénateur Buffet, de votre question, intéressante sur le fond, et je salue particulièrement la modération de vos propos. Vous avez raison d'aborder la question de l'aide médicale d'État comme vous l'avez fait, en rappelant votre attachement au principe d'un dispositif qui permet la prise en charge médicalisée de personnes malades se trouvant sur notre territoire en situation irrégulière, à condition qu'elles résident dans notre pays depuis plus de trois mois.

L'aide médicale d'État a été conçue d'abord pour des raisons de santé publique: elle vise à protéger la santé de l'ensemble des populations françaises en prévenant la propagation des infections. Elle constitue aussi un dispositif humanitaire, qui existe dans tous les pays développés, y compris dans ceux dépourvus de système de sécurité sociale, comme les États-Unis.

Il est exact, monsieur Buffet, qu'une augmentation significative des crédits consacrés à l'aide médicale d'État est intervenue. Elle est due pour l'essentiel à la hausse du nombre des bénéficiaires, même si les coûts se sont aussi accrus.

Un certain nombre de témoignages suggèrent que le dispositif est parfois mal utilisé, voire détourné de la finalité qui lui est assignée par la législation. Il faut renforcer les contrôles.

Par ailleurs, certains pays n'ayant aucune structure de soins, nous devons aussi travailler avec eux en amont pour prévenir la propagation de maladies tout à fait dangereuses: je pense en particulier aux cas de tuberculose multirésistante.

Je puis vous confirmer que, grâce à des outils statistiques mis en place par les caisses primaires d'assurance maladie, une surveillance très précise du dispositif sera assurée, département par département; elle permettra le cas échéant de mettre au jour l'activité de filières qui détourneraient une législation à la fois efficace et généreuse. (*Applaudissements sur les travées du groupe socialiste.*)

M. Alain Néri. Très bien!

MESURES ÉCONOMIQUES ET FISCALES ET COMPORTEMENT DU PATRONAT

M. le président. La parole est à M. Jean-Pierre Caffet, pour le groupe socialiste.

M. Jean-Pierre Caffet. Ma question s'adresse à M. le Premier ministre. Elle porte sur le climat social régnant dans le pays et sur l'incertitude pesant sur la tenue de la grande conférence sociale prévue pour la semaine prochaine –incertitude qui semble toutefois relever autant de postures que de préoccupations fondées.

La menace qui plane sur ce rendez-vous démocratique tient avant tout aux pressions exercées par les organisations patronales bien que le Gouvernement ait tenu ses engagements en matière d'amélioration de l'environnement et de la compétitivité des entreprises.

Je ne rappellerai pas dans le détail l'ensemble de la politique menée par le Gouvernement dans ce domaine, mais je soulignerai que jamais, dans le passé, les efforts consentis en faveur des entreprises en matière fiscale et de coût du travail, au travers de la mise en place du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi et du pacte de responsabilité, n'avaient atteint un tel niveau : 40 milliards d'euros à l'horizon 2017.

Certes, nous pouvons comprendre que des difficultés se posent sur un certain nombre de sujets, comme la mise en œuvre du compte individuel de prévention de la pénibilité ou la réforme des temps partiels, qui instaure une durée minimale de travail de vingt-quatre heures hebdomadaires pour les nouveaux contrats. Nous approuvons l'action menée par le Gouvernement pour sécuriser juridiquement ces nouvelles dispositions et trouver les meilleures modalités d'application, dans l'intérêt des entreprises, mais aussi – et peut-être surtout – dans celui des salariés.

Mais, comme vous l'avez dit, monsieur le Premier ministre, il est clair que le patronat ne peut se livrer indéfiniment à une surenchère permanente, s'en tenir à un attentisme peu responsable et se comporter comme un simple *lobby* dépourvu de responsabilités propres au regard de l'avenir du pays.

Si j'ai mentionné les mesures relatives à la prise en compte de la pénibilité du travail et à la durée minimale des temps partiels, ce n'est pas simplement parce que ces deux sujets sont d'actualité ; c'est aussi parce que ces réformes sont emblématiques de la démarche de dialogue social qui marque ce quinquennat.

Cette démarche, à laquelle nous sommes très attachés, consiste à trouver des solutions équilibrées pour faire avancer le pays, et donc à assortir les efforts demandés à nos concitoyens de contreparties ou de nouvelles avancées sociales, négociées ou décidées par le Gouvernement après concertation, puis ratifiées par le Parlement.

C'est ainsi que la prise en compte de la pénibilité du travail constitue une contrepartie de justice à l'allongement de la durée de cotisation. De même, le socle minimal de vingt-quatre heures hebdomadaires pour les contrats à temps partiel représente un indéniable progrès : pour les femmes, bien sûr, qui subissent au premier chef le temps partiel imposé, mais aussi pour l'ensemble des salariés, dans la mesure où cette durée de travail minimale ouvre des droits supplémentaires en matière de couverture santé et de formation professionnelle.

Monsieur le Premier ministre, nous sommes conscients que, pour renouer avec la croissance et l'emploi, notre pays a besoin de réformes et, sans doute plus que jamais, de dialogue social. Dans le contexte difficile que nous traversons, pouvez-vous nous faire part de votre conception du dialogue social et des initiatives que vous comptez prendre en la matière ? (*Applaudissements sur les travées du groupe socialiste. – Mme Françoise Laborde applaudit également.*)

M. le président. La parole est à M. le Premier ministre.

M. Manuel Valls, Premier ministre. Monsieur Caffet, le dialogue social est plus qu'une méthode ; c'est une condition de la réussite des réformes. Faire confiance au dialogue social n'est pas un choix de circonstance. Nous sommes convaincus qu'il représente le meilleur chemin pour lever les blocages qui entravent notre pays et prévenir le risque d'enlèvement.

Pour que le dialogue social soit fructueux, il faut des partenaires sociaux forts, qui s'engagent et qui soient respectés. Vous le savez mieux que quiconque, mesdames, messieurs les sénateurs, notre pays est traversé de tensions, que reflète l'action des forces syndicales et patronales. Il reste que chacun doit dépasser les postures et avoir le courage de prendre ses responsabilités. On a pu prendre la mesure des difficultés lors de conflits récents, tels que ceux de la SNCF ou des intermittents du spectacle.

En disant cela, je pense d'abord aux organisations patronales. Lors de la présentation du pacte de responsabilité voulu par le Président de la République et dont les premiers éléments ont été massivement votés par l'Assemblée nationale cette semaine, j'ai confirmé la trajectoire que j'avais annoncée dans ma déclaration de politique générale.

En ce qui concerne la mise en place du compte individuel de prévention de la pénibilité, M. Rebsamen a répondu tout à l'heure. Nous organisons une montée en charge progressive du dispositif à partir du 1^{er} janvier 2015 pour donner corps à ce droit nouveau. Vous le savez tous, vous qui rencontrez, comme moi, des chefs d'entreprise et des artisans sur le terrain : il fallait être pragmatique dans la mise en œuvre du compte de prévention de la pénibilité dans les PME, les PMI et les entreprises de taille intermédiaire, où travaillent la majorité de nos concitoyens. C'est sur ces entreprises que nous devons concentrer nos efforts. Nous devons aussi être attentifs à certaines situations particulières, par exemple celle des entreprises du bâtiment. En effet, ce secteur joue un rôle crucial dans la relance de la croissance.

S'agissant enfin du temps partiel, comme l'a indiqué M. Rebsamen, nous sécurisons la relation entre le salarié et son employeur, sans remettre en cause l'avancée inscrite dans la loi relative à la sécurisation de l'emploi.

Dans le traitement des trois dossiers que je viens de mentionner, il fallait de la clarté : c'est la condition de la réussite, pour l'emploi et pour l'effectivité des droits. En effet, il ne s'agit pas uniquement de proclamer des droits, il faut que ceux-ci s'appliquent concrètement dans les entreprises ! Ce qui m'intéresse, c'est de fonder des droits réels, non des droits virtuels.

Comme je l'ai déclaré hier dans un entretien accordé au journal *Les Échos*, la balle est maintenant dans le camp des organisations patronales : il leur incombe de renoncer aux postures, de s'engager et de respecter leur parole !

J'entends les interrogations et les réactions des différentes organisations syndicales, qui s'exprimeront lors de la grande conférence sociale que le chef de l'État ouvrira lundi prochain. Je sais très bien ce que la France doit à leur engagement en faveur des réformes entreprises ces deux dernières années. De nombreux accords ont été signés, relatifs au marché du travail, aux retraites, à la formation, pour ne citer que ces quelques exemples. J'invite les organisations syndicales à ne pas avoir peur de mettre les sujets sur la table, d'en parler même s'ils sont difficiles, sans se focaliser sur les mots.

Ainsi, parler des seuils, c'est, dans mon esprit, parler de simplification, mais c'est aussi chercher les moyens de donner à tous les salariés une représentation dans laquelle ils se reconnaissent et qui permette un vrai dialogue sur la marche de l'entreprise. Actuellement, dans l'immense majorité des entreprises comptant entre dix et vingt salariés, ils ne sont pas représentés.

Parler de simplification, c'est aussi se donner les moyens de garantir l'effectivité des règles, parce que la complexité de celles-ci est souvent le meilleur prétexte pour ne pas les appliquer, au détriment des salariés.

La grande conférence sociale qui se tiendra dans quelques jours nous permettra de débattre de ces questions, de trouver ensemble les leviers d'action propres à développer l'emploi et à redresser le pays, ainsi que, je l'espère, de nous mettre d'accord sur une feuille de route pour aborder des sujets tels que l'emploi des jeunes, celui des seniors, la formation et l'apprentissage, qui devront être au cœur de nos échanges.

Pour ma part, je fais confiance aux partenaires sociaux et je crois au dialogue social. Bien sûr, je crois aussi à la nécessité de l'intervention de la loi et de l'action gouvernementale lorsque cela est nécessaire, mais je suis convaincu que cette conférence sociale sera un moment important pour notre pays, si chacun assume pleinement ses responsabilités. Le Gouvernement, en tout cas, assumera totalement les siennes. (*Applaudissements sur les travées du groupe socialiste et sur certaines travées du RDSE.*)

COÛT DE LA FERMETURE DE FESSENHEIM

M. le président. La parole est à Mme Françoise Boog, pour le groupe UMP.

Mme Françoise Boog. Ma question s'adressait à Mme la ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie, dont je regrette l'absence.

Le 18 juin dernier, Mme la ministre de l'écologie a affiché une grande ambition en matière de redéfinition des équilibres énergétiques de la production française d'électricité.

Notre système de production d'électricité s'articule aujourd'hui autour du socle nucléaire.

M. Jean Desessard. Ah !

Mme Françoise Boog. Mme la ministre a annoncé son intention de plafonner la puissance du parc nucléaire à son niveau actuel, soit 63,2 gigawatts, et affirmé l'objectif de ramener la part du nucléaire dans la production d'électricité de 75 % à 50 % à l'horizon 2025.

M. Jean-Claude Lenoir. C'est impossible !

Mme Françoise Boog. Si le but est clairement exposé, nous n'en savons pas plus sur les moyens de l'atteindre.

En tant qu'élue alsacienne, je suis inquiète ! Mardi dernier, l'INSEE a rendu publique une étude très sérieuse montrant que près de 2 000 emplois seraient directement menacés par une éventuelle fermeture de la centrale de Fessenheim. Pis encore, selon cette même étude, 5 000 personnes verraient leur salaire affecté par l'arrêt de la centrale.

Pouvez-vous nous éclairer sur les moyens que vous comptez mettre en œuvre pour atteindre vos objectifs ? En effet, la centrale de Fessenheim est depuis trop longtemps désignée comme le bouc émissaire...

M. Gérard Longuet. C'est vrai !

Mme Françoise Boog. ... de la politique de production nucléaire, d'une filière industrielle d'excellence, particulièrement efficace en France.

Pourquoi fermer arbitrairement Fessenheim, alors que selon l'ASN, l'Autorité de sûreté nucléaire, mondialement reconnue pour ses compétences et son indépendance, l'arrêt de cette centrale n'est pas du tout justifié ?

M. Jean Bizet. C'est exact.

Mme Françoise Boog. L'ASN a donné une autorisation d'exploitation pour dix années supplémentaires, et plus de 260 millions d'euros ont été investis pour mettre le site au meilleur niveau de sûreté nucléaire.

Par ailleurs, un récent rapport de nos collègues de l'Assemblée nationale faisant référence à la fermeture de Fessenheim pointe le « vide de l'action étatique », le « manque d'une impulsion venue d'en haut » et l'« absence de projet mobilisateur concret ».

Quand obtiendrons-nous des réponses sensées, fondées sur des données réelles, quant à l'impact économique et financier de la fermeture de la centrale, à la sécurisation du réseau alsacien, aux problèmes que rencontreront les entreprises électro-intensives installées dans la plaine du Rhin, à l'indemnisation de nos partenaires Suisses et Allemands, coactionnaires de la centrale, et à celle d'EDF ?

M. le président. Madame la sénatrice, votre temps de parole est épuisé.

Mme Françoise Boog. Il y a des promesses de campagne qui mériteraient de ne pas être tenues ! (*Très bien ! et applaudissements sur les travées de l'UMP.*)

M. le président. La parole est à M. le secrétaire d'État chargé des transports, de la mer et de la pêche.

M. Frédéric Cuvillier, *secrétaire d'État auprès de la ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie, chargé des transports, de la mer et de la pêche.* Madame la sénatrice, je vous prie de bien vouloir excuser Mme Ségolène Royal. Ne pouvant être présente au Sénat cet après-midi,...

M. Christian Cambon. Elle ne vient jamais au Sénat !

M. Frédéric Cuvillier, *secrétaire d'État.* ... elle m'a chargé d'apporter des éléments de réponse à votre question, très complète. Elle se tiendra bien sûr à la disposition de la représentation nationale pour fournir l'ensemble des clarifications nécessaires sur les conséquences économiques et financières d'une fermeture de la centrale de Fessenheim.

Vous le savez, le projet de loi de programmation pour un nouveau modèle énergétique français est actuellement soumis pour consultation au Conseil national de la transition écologique, au Conseil national de l'industrie et au Conseil économique, social et environnemental. L'ensemble des questions que vous avez soulevées, par exemple celle de l'indemnité à verser à EDF, dont le montant ne peut être connu aujourd'hui, seront débattues entre l'État et les acteurs concernés. Je souligne que l'entreprise EDF elle-même ne souhaite pas engager ces discussions avant d'avoir pu prendre connaissance de la teneur de la loi de programmation pour un nouveau modèle énergétique français, ce qui paraît relever du bon sens.

Ce texte sera définitivement adopté en conseil des ministres d'ici à la fin du mois de juillet et il viendra en discussion devant le Parlement à la rentrée. Son objet est clair : il s'agit de donner suite à l'engagement qui a été pris devant la représentation nationale et devant le peuple français, à savoir le plafonnement de la capacité de production d'électricité d'origine nucléaire à son niveau actuel. Dès lors, il appartiendra à l'entreprise EDF, notamment, d'apprécier le préjudice qu'elle estimera avoir à subir du fait de la mise en application de la loi.

L'ensemble de ces questions pourront être abordées lors du débat parlementaire qui s'ouvrira dans quelques semaines. (*Applaudissements sur les travées du groupe socialiste et du groupe écologiste.*)

TAXE DE SÉJOUR

M. le président. La parole est à M. Michel Houel, pour le groupe UMP. (*Applaudissements sur les travées de l'UMP.*)

M. Michel Houel. Ma question s'adressait à M. le ministre des affaires étrangères et du développement international, qui se trouve actuellement en déplacement.

Il y a quelques jours, à l'issue des assises du tourisme, plusieurs ministres français, dont M. Fabius, plaident unanimement pour le renforcement du secteur du tourisme. M. Montebourg insistait, de son côté, sur une remise à niveau de l'offre touristique et sur les difficultés rencontrées par les hôteliers à la suite de la mise en œuvre des nouvelles réglementations.

Mercredi de la semaine dernière, contre toute attente, deux amendements tendant respectivement à porter le plafond de la taxe de séjour de 1,5 euro à 8 euros et à instaurer une taxe additionnelle de 2 euros pour l'Île-de-France ont été votés par les députés de la majorité...

M. Roger Karoutchi. Racketteurs!

M. Didier Guillaume. On a connu pire!

M. Michel Houel. ... le Gouvernement s'en étant remis à la sagesse de l'Assemblée nationale. En l'occurrence, ce n'était pas très sage...

Dimanche dernier, dans un communiqué, le Quai d'Orsay jugeait cependant – avec retard – impératif de renoncer à l'augmentation de ces taxes « dangereusement et totalement contraires à la promotion du tourisme, qui est une priorité pour l'emploi ». Voilà une déclaration parfaitement en phase avec la réalité économique et heureusement en décalage avec la majorité gouvernementale!

Quelles pourraient être les conséquences de l'instauration de ces nouvelles taxes? Une hausse des tarifs, bien évidemment! Dans un secteur où ce sont des prix nets qui sont facturés aux touristes, très en amont la plupart du temps, ce sont les hôteliers qui feraient la plupart du temps les frais des hausses, au début tout au moins, car les taxes ne pourraient pas être répercutées immédiatement sur les clients.

Ce sont la petite hôtellerie et les clientèles modestes qui ressentiraient le plus les effets néfastes des augmentations de prix. Sur un site comme celui d'Euro Disney, implanté dans mon département, une dizaine de milliers de touristes seraient touchés chaque jour!

N'oublions pas que l'hôtellerie a déjà supporté une hausse de la TVA de 5,5 % à 7 %, puis à 10 %, que tous les établissements doivent procéder aux audits d'accessibilité avant la fin de l'année et qu'ils auront en plus à mettre en place le compte de prévention de la pénibilité... Pour soutenir un secteur économique aussi essentiel que le tourisme, il y a mieux, avouons-le!

Quelle attitude le Gouvernement adoptera-t-il lorsque cette disposition sera examinée au Sénat? (*Applaudissements sur les travées de l'UMP. – M. Yves Pozzo di Borgo applaudit également.*)

M. le président. La parole est à Mme la secrétaire d'État chargée du commerce, de l'artisanat, de la consommation et de l'économie sociale et solidaire.

Mme Carole Delga, secrétaire d'État auprès du ministre de l'économie, du redressement productif et du numérique, chargée du commerce, de l'artisanat, de la consommation et de l'économie sociale et solidaire. Monsieur le sénateur, comme vous

l'avez rappelé, l'Assemblée nationale a été conduite à adopter deux amendements d'origine parlementaire relatifs à la taxe de séjour. Je voudrais apporter certaines précisions.

Le premier de ces amendements, qui vise en effet à donner aux collectivités ayant instauré la taxe de séjour la possibilité d'en relever le plafond à 8 euros par nuitée et par personne, nécessite la prise d'une mesure d'application par voie réglementaire. Un tel relèvement répondrait, semble-t-il, à la demande d'un certain nombre de collectivités.

Le second amendement crée une taxe de séjour de 2 euros par nuitée et par personne en Île-de-France.

Quels sont les enjeux liés à ces deux dispositions?

M. Éric Doligé. Il n'y en a pas!

Mme Carole Delga, secrétaire d'État. Certes, elles créent des ressources potentielles supplémentaires pour les communes qui le souhaitent, ainsi que pour la région francilienne, destinées au financement d'actions en faveur de l'économie touristique au sens large.

Elles concernent une taxe, la taxe de séjour, dont il était nécessaire de revoir les principes, de l'avis unanime tant des élus locaux que des professionnels. C'est pourquoi avait été demandée, à l'Assemblée nationale, la création d'un groupe de travail sur la fiscalité des hébergements touristiques, conduit par les députés Éric Woerth, Monique Rabin et Éric Straumann. Les conclusions de ce groupe de travail nous seront remises dans les quinze jours à venir. Il devrait notamment proposer que la taxe de séjour soit proportionnée et que son assiette soit élargie à l'ensemble des hébergements touristiques.

Il est clair que ces deux amendements posent problème. D'abord, ils n'ont pas fait l'objet d'une concertation avec le secteur hôtelier et leur dispositif pèse trop fortement sur les petits hôtels (*Marques d'approbation sur les travées de l'UMP.*), ainsi que sur nos concitoyens, dont il faut rappeler qu'ils sont les premiers touristes en France, tout particulièrement dans la région d'Île-de-France. Quant au dispositif régional, il n'est pas opérationnel en l'état.

Pour ce qui concerne les audits d'accessibilité, je vous rappelle, monsieur le sénateur, que la date limite n'est pas le 31 décembre 2014 : l'échéance est fixée à un an après la publication du dispositif.

M. Jean Desessard. Voilà!

Mme Carole Delga, secrétaire d'État. Le Gouvernement avait souhaité, à l'Assemblée nationale, la mise en place d'une concertation, et M. le Premier ministre a rappelé que les dispositifs votés seront améliorés pour mieux les équilibrer et ne pas pénaliser l'industrie du tourisme. L'ensemble du Gouvernement entend soutenir cette filière créatrice d'emplois. (*Applaudissements sur les travées du groupe socialiste, ainsi que sur certaines travées du RDSE.*)

LOI ESR ET RENTRÉE UNIVERSITAIRE

M. le président. La parole est à Mme Dominique Gillot, pour le groupe socialiste.

Mme Dominique Gillot. Ma question s'adresse à M. le ministre de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche.

Je vous remercie par avance, monsieur le ministre, d'accorder une attention particulière à cette question, essentielle dans le contexte actuel.

La prochaine rentrée universitaire se prépare, dans le respect des objectifs majeurs posés par la loi relative à l'enseignement supérieur et à la recherche, promulguée le 22 juillet 2013 : rassembler autour d'une même ambition nationale l'enseignement supérieur et la recherche, au service de l'excellence pédagogique et de l'excellence scientifique ; renforcer la responsabilité sociale des établissements d'enseignement supérieur et garantir une gouvernance pleinement démocratique et collégiale des universités et de leurs regroupements ; surtout, construire les meilleures chances de réussite pour tous les étudiants en élevant la qualité de vie étudiante au rang de priorité de notre politique universitaire.

Régulièrement, des pétitions circulent, les échos de revendications nous parviennent, des protestations et des contestations sont relayées par les médias, concernant notamment les difficultés que rencontreraient les établissements à se regrouper à l'échéance du 22 juillet prochain, ainsi que la loi le leur enjoint. Où en est ce mouvement de regroupement, qui rendra notre système de formation plus visible et plus cohérent ?

En ce qui concerne les difficultés de l'emploi scientifique ou de l'emploi des titulaires d'un doctorat dans les fonctions publiques et dans l'entrepreneuriat privé, une mission a été diligentée pour évaluer de manière concrète la réalité des faits et des freins. Quelles mesures comptez-vous prendre pour la rentrée prochaine ?

Conformément à la loi, le Comité stratégique national pour l'enseignement supérieur vous remettra bientôt son rapport, fruit d'un travail nourri d'audition, de rapprochement interdisciplinaire et de prospective sur les mutations en termes de formation et de construction de la connaissance au XXI^e siècle. Qu'en attendez-vous, monsieur le ministre ?

Enfin, en ce qui concerne la qualité de vie étudiante, qui contribue directement à la réussite des étudiants – priorité absolue de votre ministère –, des chantiers ont été ouverts pour évaluer les besoins et les aspirations de la population étudiante s'agissant tant de la préparation à l'entrée dans l'enseignement supérieur, de l'orientation choisie, du déroulement des études que des conditions de vie matérielle, sociale et culturelle, véritable creuset de l'émancipation et de la réussite des jeunes.

De nouveaux dispositifs sont à l'œuvre, et les efforts doivent être poursuivis dans un esprit de concertation et de co-construction, particulièrement dans le contexte de contrainte budgétaire que nous connaissons.

Monsieur le ministre, quel est l'état des lieux de la mise en œuvre des priorités établies par la loi du 22 juillet 2013, un an après l'adoption de ce texte ? Quelles sont les perspectives pour la rentrée universitaire de septembre prochain ? *(Applaudissements sur les travées du groupe socialiste.)*

Mme Esther Benbassa. Bravo !

M. le président. La parole est à M. le ministre de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche.

M. Benoît Hamon, *ministre de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche.* Madame Gillot, je tiens tout d'abord à vous remercier de votre contribution aux travaux menés par le comité d'expertise présidé par Mme Béjean en vue de l'élaboration de la stratégie nationale de l'enseignement supérieur.

La stratégie nationale de l'enseignement supérieur rejoint notre stratégie nationale de recherche et vise à nous doter d'une vision de l'avenir à moyen et long terme.

Je rappelle que, depuis deux ans, le Gouvernement a décidé de donner la priorité, sur le plan budgétaire, à l'éducation nationale, d'une part, à l'enseignement supérieur et à la recherche, d'autre part, considérant que l'on ne peut préparer l'avenir de la France en creusant davantage encore la dette éducative. Comme vous, je me félicite des choix qui ont été faits.

Geneviève Fioraso a fait adopter en juillet dernier une loi extrêmement importante sur l'enseignement supérieur et la recherche. Ce texte incite les universités à se regrouper autour de plusieurs objectifs : améliorer la lisibilité de notre offre en matière d'enseignement supérieur, coordonner cette offre entre grandes écoles, universités et établissements de recherche, optimiser l'organisation de la recherche dans notre pays, favoriser l'innovation, renforcer les passerelles entre établissements d'enseignement supérieur, afin de favoriser la mobilité des étudiants et celle des enseignants-chercheurs, accroître la visibilité et l'attractivité de notre offre dans le marché mondialisé de l'enseignement supérieur.

Ces regroupements, qui s'opèrent sur vingt-cinq sites, prennent différentes formes : la fusion, l'association, la communauté d'universités et établissements. Cette dernière formule a été privilégiée : aujourd'hui, quinze projets sur vingt ont été déposés au ministère, dix sont stabilisés et nous travaillons à l'achèvement des derniers.

Les deux tiers des moyens nouveaux accordés à l'enseignement supérieur ont été consacrés à la vie étudiante. Je me réjouis de pouvoir vous annoncer que, à la rentrée prochaine, 77 500 étudiants bénéficieront de 1 000 euros supplémentaires de bourse, ce qui représente un investissement de près de 80 millions d'euros. Il s'agit d'une aide indispensable pour des étudiants issus des classes moyennes souvent obligés aujourd'hui de se salarier pour pouvoir étudier. Or chacun sait que l'on étudie moins bien quand on est obligé de travailler en parallèle. C'est, pour le Gouvernement, une manière très concrète d'aider les jeunes à étudier dans les meilleures conditions. *(Applaudissements sur les travées du groupe socialiste, ainsi que sur certaines travées du RDSE.)*

M. le président. Nous en avons terminé avec les questions d'actualité au Gouvernement.

Mes chers collègues, nous allons interrompre nos travaux pour quelques instants.

La séance est suspendue.

(La séance, suspendue à seize heures cinq, est reprise à seize heures vingt.)

M. le président. La séance est reprise.

4

DEMANDE D'UN AVIS SUR UN PROJET DE NOMINATION

M. le président. M. le Premier ministre a transmis au Sénat, en application de l'article L. 531-4 du code de l'environnement, une demande d'avis sur le projet de nomination de Mme Christine Noiville aux fonctions de président du Haut conseil des biotechnologies.

Cette demande d'avis a été transmise à la commission du développement durable, des infrastructures, de l'équipement et de l'aménagement du territoire.

Acte est donné de cette communication.

5

DÉPÔT D'UN RAPPORT

M. le président. J'ai reçu le rapport du Haut comité d'évaluation de la condition militaire.

Acte est donné du dépôt de ce rapport.

Il a été transmis à la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées.

6

MISE AU POINT AU SUJET D'UN VOTE

M. le président. La parole est à M. Luc Carvounas.

M. Luc Carvounas. Monsieur le président, notre collègue Jean-Noël Guérini souhaite voir préciser qu'il n'a pas pris part au vote lors du scrutin public n° 206 sur la motion tendant à proposer au Président de la République de soumettre au référendum le projet de loi relatif à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral.

M. Jean-Vincent Placé. M. Guérini a un nouveau porte-parole! (*Sourires.*)

M. le président. Acte vous est donné de cette mise au point, mon cher collègue. Elle sera publiée au *Journal officiel* et figurera dans l'analyse politique du scrutin.

7

COMMUNICATION DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE RELATIVE AU REJET D'UNE MOTION RÉFÉRENDAIRE

M. le président. Monsieur le ministre, mes chers collègues, M. le président de l'Assemblée nationale m'a informé que l'Assemblée nationale, au cours de la deuxième séance du 2 juillet 2014, a rejeté la motion, adoptée par le Sénat, tendant à proposer au Président de la République de soumettre au référendum le projet de loi relatif à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral.

Acte est donné de cette communication.

En conséquence, nous pouvons entamer la discussion du projet de loi relatif à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral.

8

DÉLIMITATION DES RÉGIONS ET ÉLECTIONS RÉGIONALES ET DÉPARTEMENTALES

Discussion en procédure accélérée d'un projet de loi

M. le président. L'ordre du jour appelle la discussion, après engagement de la procédure accélérée, du projet de loi relatif à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral (projet n° 635, résultat des travaux de la commission spéciale n° 659, rapport n° 658).

Dans la discussion générale, la parole est à M. le ministre. (*Applaudissements sur les travées du groupe socialiste.*)

M. Bernard Cazeneuve, ministre de l'intérieur. Monsieur le président, monsieur le président de la commission spéciale, monsieur le rapporteur, mesdames, messieurs les sénateurs, je voudrais d'abord vous dire mon très grand plaisir d'engager avec le Sénat la discussion du projet de loi relatif à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral.

Cette discussion s'inscrit dans un certain contexte. En effet, afin d'aborder l'examen de ce texte dans des conditions optimales, le Sénat a pris un certain nombre d'initiatives.

D'abord, il a souhaité que la commission des lois se réunisse très rapidement afin que le Gouvernement explicite devant elle le contenu de son texte, ses orientations, ses objectifs, les raisons pour lesquelles il le soumet à la représentation nationale.

Puis le Sénat, fort légitimement, même si cette initiative dérogeait à la doctrine qui avait été la sienne jusqu'à présent concernant les textes relatifs à la réorganisation des territoires, a souhaité créer une commission spéciale. Il en a confié la présidence à Jean-Jacques Hyest, dont je veux saluer l'engagement. Ses compétences, son intérêt pour ces questions ont permis de faire avancer la réflexion du Sénat. Je tiens à le remercier de son travail.

Je veux également remercier Michel Delebarre, rapporteur de cette commission spéciale, qui, par sa sagesse et la pertinence de ses propositions, a contribué à donner de l'épaisseur à ce débat. Je ne doute pas que les échanges que nous aurons au cours des prochaines heures permettront d'aller au fond des choses.

Je veux profiter de cette occasion pour redire, à la suite du Premier ministre, la totale disponibilité du Gouvernement pour entendre les sénateurs, examiner leurs propositions, leurs amendements. Je ne peux bien sûr m'engager à favoriser l'adoption de chacun de ceux-ci, mais je m'engage en tout cas à ce qu'ils fassent tous l'objet d'un débat.

C'est donc dans un état d'esprit d'ouverture que le Gouvernement aborde cette discussion, ici au Sénat, assemblée qui, aux termes de l'article 39 de la Constitution, est saisie en premier lieu des projets de loi ayant pour principal objet l'organisation et l'architecture des collectivités territoriales.

Les objectifs de la réforme territoriale dans laquelle le Gouvernement s'est engagé sont au nombre de quatre. Je tiens à les rappeler, car leur juxtaposition et leur articulation

donnent toute sa cohérence à l'ambition affichée par le Gouvernement. Ce rappel nous permettra de mener nos débats en toute clarté et en toute transparence.

Notre premier objectif est de faire en sorte que nos régions puissent, dans la compétition européenne, jouer leur rôle. Il ne s'agit pas simplement d'avoir des régions compétitives, il s'agit d'avoir des régions fortes qui puissent, par la mutualisation de leurs moyens de fonctionnement, dégager des marges pour investir. La situation économique du pays, et plus globalement de l'Union européenne, témoigne de la nécessité d'engager des investissements de croissance. Ces investissements doivent porter essentiellement sur la transition énergétique – le Parlement sera prochainement saisi d'un texte sur ce sujet –, mais aussi sur le développement des transports de demain et l'équipement numérique de tous les territoires, notamment les territoires ruraux.

Nous devons aussi accompagner nos filières industrielles d'excellence, qui, par le biais des pôles de compétitivité, ont pu monter en gamme et promouvoir un certain nombre de nos produits, permis de développer des coopérations entre les régions et, par conséquent, d'organiser les transferts de technologies, la relation entre le monde de l'université, le monde de la recherche et les grandes filières industrielles et de services. Faire en sorte que l'innovation ait sa place sur des territoires pertinents : c'est l'objectif et l'ambition du Gouvernement.

Je reviendrai sur la question des économies, qui a souvent été évoquée, en particulier tout à l'heure par Mme Escoffier. L'objectif de ces réformes, quelle que soit la strate de collectivités concernée, c'est de faire en sorte que l'on dépense moins en fonctionnement afin de pouvoir investir plus, de manière à créer les conditions de la compétitivité et de l'investissement dans les infrastructures dont le pays a besoin pour redresser son économie.

Tel est le premier objectif : avoir des régions fortes qui soient des collectivités locales d'investissement, pour réussir le développement économique de demain.

Le deuxième objectif de la réforme territoriale, c'est d'accroître la lisibilité de l'organisation territoriale française.

Nous sommes tous ici suffisamment soucieux de l'intérêt général, suffisamment passionnés par l'administration locale pour ne pas reconnaître ensemble, par-delà nos sensibilités diverses, que les collectivités territoriales ont fait, au cours des dernières années, œuvre utile, pour renforcer les services publics, pour développer les investissements, pour accompagner sur les territoires les politiques culturelles et sportives qui font le rayonnement de la France. Il ne s'agit donc pas, à travers ce débat, comme cela a pu être le cas parfois dans le passé, de stigmatiser les élus en raison de leur nombre, de les caricaturer en raison de leur inutilité supposée,...

M. Didier Guillaume. Très bien !

M. Gérard Longuet. Enfin !

M. Bernard Cazeneuve, ministre. ... de les désigner, dans l'espace public, comme les responsables de tous les maux. De tels propos ont été tenus par le passé ; ils ont créé beaucoup de divisions et ne correspondent pas du tout à l'état d'esprit du Gouvernement.

En revanche, là où il y a de l'illisibilité, de la complexité, des doublons, nous voulons créer les conditions d'une clarification des compétences,...

M. Gérard Longuet. C'est ce que nous avons fait !

M. Bernard Cazeneuve, ministre. ... de manière que les citoyens soient plus proches de leurs collectivités locales, que les collectivités territoriales, auxquelles nous tenons, puissent disposer des moyens d'intervenir de façon plus efficace, que, *in fine*, la puissance publique – collectivités locales comprises – soit plus svelte, plus véloce, plus efficace, plus à même de répondre aux enjeux du moment.

Avoir des régions plus fortes, en faire des collectivités locales d'investissement, clarifier les compétences : tel sera l'objet du texte relatif à la répartition des compétences entre les collectivités locales qui sera soumis à la représentation nationale par Marylise Lebranchu et André Vallini.

Troisièmement, nous devons faire monter en gamme l'administration déconcentrée de l'État.

Hier, j'entendais M. Retailleau craindre la relégation des territoires ruraux. Il est parfaitement légitime d'exprimer cette inquiétude et de se demander si la création de grandes régions et la disparition des conseils départementaux ne risquent pas de laisser ces territoires ruraux à l'abandon.

Je tiens à dire à l'occasion de ce débat que nous souhaitons développer et moderniser les services de l'État dans le département, car celui-ci a vocation à demeurer comme structure administrative de l'État. Si nous voulons créer demain les conditions d'une montée en puissance des intercommunalités et renforcer les services publics, notamment dans les territoires ruraux, il faut que l'administration déconcentrée de l'État affirme davantage ses prérogatives.

Je vais donner quelques chiffres : au cours des sept dernières années, les fonctionnaires des administrations déconcentrées de l'État, notamment à l'échelon départemental, ont diminué de près de 5 000. L'aporie à laquelle est confrontée l'administration déconcentrée de l'État résulte donc d'une diminution très forte des effectifs, sans pour autant qu'il y ait eu une réorganisation, même si la REATE, la réforme de l'administration territoriale de l'État, a fait son œuvre mais davantage comme un instrument d'accompagnement de la révision générale des politiques publiques que comme un outil de modernisation et de renforcement des services publics sur le plan local.

Si nous voulons moderniser et renforcer les services de l'État, c'est parce que nous croyons au service public. Nous pensons que davantage d'interministérialité autour des préfets, davantage de possibilités pour eux d'organiser leur administration au plus près des territoires peuvent être un bon moyen de répondre aux besoins de certains quartiers de ville et, surtout, des territoires ruraux qui craignent la relégation.

Je vois que M. Mézard a l'air sceptique. Je lui réponds que c'est affaire de volonté. Ne faut-il pas moderniser l'État territorial ? Faut-il ignorer ce sujet, alors que de nombreux coups de rabet ont conduit à un affaiblissement considérable de l'administration territoriale de l'État là où la demande de services publics des citoyens est très forte ?

J'en viens au quatrième objectif : la montée en puissance des intercommunalités. Notre pays compte 36 000 communes, soit plus que la totalité des autres pays de l'Union européenne.

M. René-Paul Savary. C'est l'histoire !

M. Bernard Cazeneuve, ministre. N'est-il pas légitime de vouloir renforcer l'intercommunalité dans l'esprit que défendait hier Jean-Pierre Chevènement ? Ne convient-il pas de

favoriser l'émergence de communes nouvelles, lorsque cela est possible, afin que nous ayons des communes plus fortes, des intercommunalités mieux organisées et aussi que la mutualisation des moyens de fonctionnement permette de dégager des marges de manœuvre pour l'investissement ?

Voilà quels sont l'esprit et la cohérence de cette réforme. Il n'y a là ni improvisation, ni hésitation, ni main qui tremble, mais une cohérence, à savoir des régions fortes qui investissent, des intercommunalités qui montent en puissance, des services déconcentrés de l'État qui assurent la présence de services publics puissants dans les territoires pour prévenir le sentiment de relégation. Cette réforme traduit aussi la volonté du Gouvernement de clarifier les compétences de l'administration territoriale.

Face à ces objectifs, des interrogations se sont exprimées au sein de la commission spéciale ou hier lors de l'examen de la motion référendaire. Je veux y répondre à nouveau brièvement.

La première porte sur le temps passé à l'expertise et à la concertation préalable. Certains – pas seulement, il faut le reconnaître, sur les travées de l'opposition, mais aussi sur celles de la majorité – ont affirmé qu'il convenait d'attendre encore. Il est toujours temps d'attendre, parce que c'est une responsabilité d'entreprendre une réforme parfois urgente pour notre pays, parce que c'est difficile de franchir la frontière qui sépare la réflexion de l'action. Or cela fait maintenant dix ans que la réflexion est engagée, par des gouvernements de sensibilités différentes. Tous ont eu l'intention sincère de mettre en œuvre des réformes, dont certaines ont parfois été esquissées, mais sans jamais aller au bout, au point que nous sommes obligés aujourd'hui d'en proposer une de grande ampleur.

Faut-il considérer comme n'ayant servi à rien les réflexions engagées par Édouard Balladur à la demande du précédent Président de la République et qui l'ont conduit, en 2009, à présenter un rapport intitulé *Il est temps de décider*, rapport qui préconisait la création de quinze régions ? Nous en proposons quatorze. Quinze, ce serait le chiffre idéal et quatorze, ce serait trop peu ? Il faut quand même beaucoup d'imagination pour comprendre pourquoi une réforme ramenant le nombre de région à quinze, c'est bien, tandis que quatorze, c'est mal.

Si vous considérez que quinze, c'est mieux, proposez-le par voie d'amendement...

M. Éric Doligé. On ne peut pas : François Hollande a dit qu'il n'en voulait pas plus de quatorze !

M. Bernard Cazeneuve, ministre. ... et débattons-en ensemble.

Des réflexions ont été engagées ici par des sénateurs de droite comme de gauche. Je pense par exemple à Jean-Pierre Raffarin et à Yves Krattinger. Leurs propositions n'ont pas été faites sans réfléchir ni écouter. Et elles n'étaient ni inutiles ni absurdes ! Ils proposaient la création de dix régions.

Pensez aux nombreux rapports de sénateurs, de députés, de la Cour des comptes sur la réforme territoriale ; il y a également eu de nombreux discours de Premiers ministres et de Présidents de la République depuis dix ans. N'est-il pas tant de décider, de tenter la réforme, de proposer une carte, non pas pour solde de tout compte, non pas comme un texte à tout jamais gravé dans le marbre, mais comme une tentative,

mise sur le métier, de réussir enfin ensemble, au nom de l'intérêt général, avec la volonté du compromis, une réforme utile pour le pays.

Voilà la démarche dans laquelle nous nous sommes engagés. Elle est dépourvue d'arrière-pensées politiques. Elle a un objectif et un seul : faire que, dans un pays où la politique est en crise, où le fossé se creuse entre ceux qui ont des responsabilités publiques et ceux qui les désignent pour les exercer, il y ait une réforme offrant de la puissance à nos collectivités, de la légitimité à nos élus et permettant au peuple français de constater qu'ensemble, par-delà ce qui nous différencie, nous sommes capables de mener une réforme utile pour le pays.

Sommes-nous capables, dans cette assemblée, qui représente les collectivités territoriales de France, d'apporter cette démonstration avec sagesse afin que notre pays se modernise ? Le Gouvernement veut le croire. C'est pourquoi il a pris le risque de présenter ce texte, qui, je le répète, n'est pas pour solde de tout compte. Nous le soumettons à votre réflexion, à vos amendements à vos propositions afin que, par la recherche d'un compromis, nous puissions coproduire un bon texte pour les collectivités locales et pour le pays.

Venons-en maintenant au contenu du projet de loi.

Le texte vise à réduire le nombre de régions, qui s'élevaient aujourd'hui à vingt-deux. Il est proposé par la fusion de quinze d'entre elles d'en créer six. D'autres sont laissées en l'état au point que, au terme de la réforme, il y en aurait treize, outre bien sûr les départements et territoires d'outre-mer et la Corse. L'objectif est d'avoir des régions avec une dimension qui permette de compter en Europe, d'avoir des euro-régions qui puissent porter des dynamiques économiques. Je vais donner quelques chiffres, non pas parce qu'on peut réduire ce débat à de l'arithmétique mais simplement pour avoir à l'esprit des ordres de grandeur.

Nos régions ont de 2,6 à 3 millions d'habitants. Par l'effet de la réforme que nous vous proposons d'adopter, nous passerions à 4,6 millions d'habitants, ce qui s'approcherait de la moyenne des *Länder*, qui comptent un peu plus de 5 millions d'habitants.

M. Philippe Bas. Il y a des écarts là-bas !

M. Bernard Cazeneuve, ministre. Nous serions également dans des proportions à peu près comparables à l'Italie, si l'on ne tient pas compte des régions à statut spécial.

M. Jean-Léonce Dupont. Cela ne veut rien dire !

M. Bernard Cazeneuve, ministre. J'entends que cela ne veut rien dire,...

Mme Isabelle Debré. Eh oui ! On ne peut pas comparer !

M. Bernard Cazeneuve, ministre. ... mais c'est un raisonnement qui a déjà été utilisé.

M. Jean-Léonce Dupont. Et alors ?

M. Bernard Cazeneuve, ministre. Il a notamment été utilisé par le Premier ministre Jean-Pierre Raffarin de manière très intelligente.

M. Jean-Claude Lenoir. Venant de lui, cela n'est pas étonnant !

M. Bernard Cazeneuve, ministre. Bien sûr ! C'est un homme qui a un grand sens de l'intérêt général et de l'intérêt des collectivités locales. Voici ce qu'il disait :

« L'essentiel est de construire des régions de taille européenne [...]. Même si ce n'est pas leur nombre, mais leur taille qui reste l'objectif. »

Lorsque quelqu'un qui fut parmi l'un des plus éminents des vôtres...

M. Philippe Bas. Il l'est toujours !

M. Bernard Cazeneuve, ministre. ... le dit, c'est pertinent, mais lorsqu'un ministre de la majorité que vous ne soutenez pas l'affirme à cette tribune cela deviendrait tout à coup un argument incongru. C'est précisément parce que nous raisonnons toujours de cette manière, c'est-à-dire en nous montrant incapables de reconnaître devant les Français qu'il y a des sujets sur lesquels nous pouvons tomber d'accord, c'est parce que nous avons l'habitude de toujours rechercher le conflit plutôt que le compromis sur l'essentiel que nos concitoyens s'éloignent de la vie politique.

Nous, nous cherchons non pas des polémiques, non pas des arguties, non pas des conflits, non pas des éléments de procédure afin d'éviter que les sujets soient abordés, mais une possibilité de nous rassembler, y compris en allant puiser dans ce qui s'est dit d'intelligent sur toutes les travées de cette assemblée. Nous préférons ce chemin plutôt que ces approches polémiques et ces conflits classiques qui détournent les Français de la politique.

Il est possible avec ce texte de créer une carte régionale qui permette d'atteindre l'objectif que des sénateurs de droite comme de gauche ont pu rechercher ensemble par le passé. Tel est l'objectif du Gouvernement.

Vous m'objecterez que la carte n'est pas bonne, que ce n'est pas celle que vous vouliez, que certains regroupements régionaux ne vous paraissent pas souhaitables et que d'autres vous semblent avoir été faits sur un coin de table. Eh bien, emparez-vous de cette carte, proposez des amendements pour la faire évoluer dans le sens que vous souhaitez ! Dites-nous quelle est la carte régionale la plus pertinente, ayons un débat démocratique sain qui nous permette d'élaborer ensemble une architecture territoriale qui corresponde à la volonté du plus grand nombre d'entre vous. Cela est possible ! Cela est souhaitable ! Encore faut-il qu'il y ait la volonté de le faire dans cet hémicycle et que nous puissions ensemble dire que nous voulons réussir une grande réforme territoriale qui donne de la force à notre pays.

Voilà pour ce qui concerne l'article 1^{er}, celui qui définit l'architecture des régions. Je ne m'y attarderai pas davantage, parce qu'il y aura – en tout cas, je l'espère – de longues heures de discussion sur le sujet.

La deuxième interrogation porte sur le tableau, c'est-à-dire sur les effectifs des conseils régionaux après que la carte aura été dessinée. J'entends là aussi des critiques, des souhaits. Faut-il les considérer comme négligeables, sous prétexte qu'ils ne correspondraient pas au texte proposé par le Gouvernement ? Assurément non !

Si nous proposons de diminuer le nombre d'élus, c'est parce que nous diminuons le nombre de régions. Il ne s'agit pas de suspicion à leur égard ; il s'agit d'assurer la bonne gouvernance de chaque collectivité locale. Nous devons montrer à nos concitoyens que ce que nous faisons est également destiné à maîtriser le fonctionnement des collectivités locales et qu'il serait singulier et curieux, et sans doute assez peu compris, que l'on diminuât le nombre de conseils régionaux et que l'on augmentât le nombre des élus qui les administreront.

Oui, nous proposons une diminution du nombre d'élus des conseils régionaux, mais pas dans des proportions telles que certains élus seront loin des territoires ! Il s'agit d'une diminution de quelque 8 %.

Mme Cécile Cukierman. En moyenne !

M. Bernard Cazeneuve, ministre. Certains considèrent que c'est trop, et l'on peut l'entendre. Des amendements ont été envisagés en commission spéciale, notamment par le rapporteur, concernant le plafond...

M. Alain Néri. Et le seuil !

M. Bernard Cazeneuve, ministre. ... du nombre d'élus dans chaque conseil régional. Nous pourrions les examiner.

D'autres sujets ont été évoqués comme le nombre minimum de conseillers régionaux par département.

M. Alain Néri. Absolument !

M. Bernard Cazeneuve, ministre. Certains d'entre vous se sont exprimés sur ce point ; je pense notamment à M. Mézard, qui m'a fait part personnellement d'une préoccupation, celle de voir, dans de grandes régions, de petits départements compter trop peu d'élus, par ailleurs dans un contexte où la capitale régionale pourrait se trouver éloignée du département en question, ce qui poserait un problème de représentation des départements ruraux dans de grandes régions qui ne seraient pas que rurales.

Cette question n'est pas absurde ; on peut considérer qu'elle est importante et méritant notre attention et une réponse de notre part. En effet, sur ce sujet aussi, nous avons souhaité que le nombre de conseillers régionaux dans les départements les plus petits des grandes régions soit garanti là où, jusqu'à présent, il ne l'était pas par l'effet du mode de scrutin. Certains amendements tendent à ce qu'on aille au-delà de ce qui est proposé par le Gouvernement à l'article 7. Nous pourrions en discuter lors du débat.

Mesdames, messieurs les sénateurs, le Gouvernement n'a aucunement la volonté d'imposer une carte qui serait à prendre ou à laisser, ce qui aurait été le cas si l'on avait soumis ce texte au référendum. En effet, les Français n'auraient eu aucune possibilité de l'amender. C'est la raison pour laquelle nous n'avons pas soutenu la motion référendaire d'hier.

Mme Éliane Giraud. Absolument !

M. Bernard Cazeneuve, ministre. Nous ne refusons pas non plus de discuter du nombre d'élus, ni d'aborder la question de la représentation des départements ruraux dans les grandes régions. Toutefois, cela doit avoir lieu au cours du débat, rationnellement, dans un climat d'écoute des uns et des autres, afin que la réforme puisse être réalisée dans de bonnes conditions.

Enfin, ce texte comporte d'autres dispositions concernant des sujets plus techniques, plus pointus qu'il nous fallait traiter, car ils résultent de l'adoption d'autres lois lors des derniers mois. Je pense à la mise en sommeil, à compter du 1^{er} janvier 2015, des conseillers généraux de la métropole lyonnaise dès lors que celle-ci est constituée dans le cadre d'une reconfiguration des relations entre le département et la métropole. Je pense aussi aux conséquences tirées de la décision du Conseil constitutionnel relative à la suppléance des conseillers départementaux dans le cadre du scrutin binominal pour que nos dispositions législatives ne remettent pas en cause le principe de bonne administration des collectivités locales. Cette décision nous conduit à ne pas imposer que, lorsque l'un des deux élus binominaux est empêché

d'exercer sa mission, l'autre démissionne pour assurer de nouveau la présentation d'un binôme composé d'un homme et d'une femme.

L'ensemble de ces éléments, plus techniques, sont inclus dans le texte et soumis à votre délibération.

Pour ne pas être trop long, je conclurai maintenant mon propos.

D'abord, si l'on regarde l'histoire des dernières décennies, on recense de multiples réformes territoriales, toutes inspirées par une volonté ou un objectif, à commencer par l'émergence très puissante des communes voilà près de cent cinquante ans : inscrire la République en tout point du territoire national, à travers des instances délibératives démocratiquement élues, assurant le développement de services publics partout en France et permettant une respiration démocratique.

Ensuite, au lendemain de la Résistance, les responsables politiques de l'époque ont manifesté la volonté de donner aux territoires la possibilité de se doter d'instruments d'aménagement du territoire.

Puis, François Mitterrand, Gaston Defferre, Pierre Mauroy ont souhaité renforcer l'autonomie des collectivités locales pour leur permettre d'être maître de leur destin, de choisir leur chemin.

Nous, nous voulons aujourd'hui donner davantage de lisibilité, de clarté, de force aux collectivités locales et à l'administration déconcentrée de l'État dans l'ensemble des territoires de la République. C'est la raison pour laquelle nous voulons des régions fortes qui puissent organiser leurs atouts économiques de façon plus pertinente et plus puissante. Nous voulons des intercommunalités qui permettent le déploiement des services publics, notamment dans les milieux ruraux. Nous voulons des services déconcentrés de l'État qui garantissent à tous les citoyens français que le service public continuera à se déployer partout en France, dans les quartiers de nos villes comme en milieu rural.

Nous voulons aussi une clarification pour éviter l'enchevêtrement des compétences, les doublons, les pertes en ligne, qui causent beaucoup de dépenses budgétaires susceptibles d'être évitées. Ces dépenses de fonctionnement correspondent à autant de moyens que nous ne mobilisons pas sur nos territoires pour investir en vue de la modernisation de nos services publics et de nos infrastructures économiques.

Pour répondre à Anne-Marie Escoffier et à d'autres orateurs de toutes sensibilités qui se sont exprimés hier sur ces travées, je veux dire que la crédibilité du discours sur les économies suppose de dire la même chose dans toutes les assemblées, à tout moment, avec la même exigence de rigueur. On ne peut pas dire dans cet hémicycle qu'il faut faire non pas 50 milliards d'euros d'économies, mais 100 milliards d'euros et, dans le même temps, soutenir que les collectivités territoriales n'ont pas vocation à être appelées à contribution dans le cadre d'un effort qui est deux fois plus important que celui que le Gouvernement propose.

Compte tenu de la structure de la dépense publique en France, dire qu'il faut faire 100 milliards d'euros d'économies, ce qui est la proposition du principal parti de l'opposition, et déclarer que cela peut avoir lieu sans qu'à aucun moment on touche à la fois aux structures et aux dotations des collectivités locales relève d'une équation absolument

impossible. On ne peut déjà pas économiser 50 milliards d'euros sans toucher à la dépense des collectivités locales, *a fortiori* 100 milliards d'euros !

Parmi les 50 milliards d'euros d'économies, pour partie reprises par l'actuel gouvernement, qui ont été préparées lorsque j'étais ministre délégué au budget, la répartition entre les différentes strates de dépenses publiques était bien établie. Elle conduisait les collectivités locales à consentir 10 milliards d'euros d'économies. D'ailleurs, et je tiens les documents à votre disposition, cela correspond très exactement au niveau d'économies proposé par le parti auquel un certain nombre d'entre vous appartiennent à l'occasion de l'élection présidentielle de 2012.

Mme Nicole Bricq. Voilà ! Écoutez !

M. Bernard Cazeneuve, ministre. On ne peut pas, et c'est la crédibilité de toute la parole publique qui est en cause, dire que les économies sont bonnes quand on les propose et au niveau où on les préconise et nécessairement mauvaises lorsque d'autres sont chargés du rétablissement des comptes quelques mois après être arrivés au Gouvernement.

Les économies, il faudra les faire, et ce sera impossible à structures inchangées. En effet, si l'on veut dégager des économies qui soient soutenables pour les territoires, il faut modifier l'organisation du territoire.

J'ai entendu dire que la fusion des régions ne permettrait aucune économie. Pour répondre à cet argument, je voudrais simplement vous donner des exemples concrets. Lorsque, dans certaines régions, des services techniques sont mis en commun afin de gérer les achats, l'entretien des bâtiments, la maintenance des véhicules, les services de paie ou les services des ressources humaines, au bout de quelques années apparaissent des économies d'échelle qui permettent de dégager mécaniquement des économies de fonctionnement.

Jean-Pierre Godefroy et moi-même avons opéré voilà quinze ans une fusion entre la ville de Cherbourg, dont il était maire, et la commune d'Octeville, dont j'étais maire. En quinze ans, nous avons diminué nos dépenses de fonctionnement de 30 % !

M. Jean-Pierre Godefroy. Tout à fait !

M. Jean-Jacques Hyst, président de la commission spéciale chargée de l'examen du projet de loi relatif à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral. Ça s'appelle la mutualisation !

M. Bernard Cazeneuve, ministre. Nous avons mutualisé, mais nous n'avons licencié personne. Seulement, tous les personnels partant à la retraite n'ont pas été remplacés. De plus, tout ce que nous avons économisé en fonctionnement, nous l'avons investi dans les services publics et utilisé pour ne pas augmenter les impôts, qui, en quinze ans, sont restés stables.

Oui, des économies de fonctionnement auront lieu pour les raisons que je viens de vous indiquer ! Nous devons les utiliser pour contribuer au redressement de nos comptes et investir dans les infrastructures dont nous avons besoin. Le quantum de ces économies est de 10 milliards d'euros. Si nous pouvons, par une imagination commune, parce que nous sommes liés à l'obligation de redresser nos comptes, faire plus et mieux, tant mieux ! C'est notre devoir que d'y parvenir, mais ce sera impossible en empêchant la réforme.

C'est donc confiant dans la possibilité d'atteindre tous ces objectifs à la fois que je suis heureux de présenter aujourd'hui ce texte à la délibération du Sénat avant son examen à l'Assemblée nationale. Je ne doute pas que le débat sera de qualité et qu'il nous permettra de cheminer ensemble vers des objectifs d'intérêt général. (*Applaudissements sur les travées du groupe socialiste et du groupe écologiste, ainsi que sur certaines travées du RDSE.*)

M. le président. La parole est à M. le rapporteur.

M. Michel Delebarre, rapporteur de la commission spéciale chargée de l'examen du projet de loi relatif à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral. Monsieur le président, monsieur le ministre, monsieur le secrétaire d'État, mes chers collègues, à l'ouverture de cette discussion générale sur le projet de loi relatif à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral, je suis, en tant que rapporteur de cette commission spéciale, dans une situation paradoxale. En effet, la commission spéciale n'a pas adopté de texte lors de sa réunion du 26 juin dernier. Pourtant, elle a été, pour quelques heures, le cadre d'échanges constructifs (*M. Roger Karoutchi s'esclaffe.*), voire de convergences qui ont conduit à l'adoption de dix-huit amendements dont douze que j'avais proposés.

M. Jean-Jacques Hyest, président de la commission spéciale. En effet !

M. Michel Delebarre, rapporteur. Dans un endroit de ce Sénat, entre quatre murs, s'est passé un phénomène ô combien important, qui était une forme non pas de compromis mais de convergence des pensées et des réflexions. La commission spéciale s'est même laissée aller jusqu'à redessiner – en pointillé, rassurez-vous – une carte régionale rénovée, différente sur plusieurs points de celle qu'a proposée le Gouvernement avec treize nouvelles régions. La discussion des amendements nous permettra peut-être de revenir plus longuement sur le sujet.

Néanmoins, je suis convaincu que, si les travaux de la commission spéciale avaient pu être poursuivis, nous aurions pu espérer avancer vers la proposition d'une autre cartographie.

Mme Catherine Tasca. Exactement !

M. Michel Delebarre, rapporteur. Peut-être aurait-il fallu plus de temps, plus de compréhension entre nous et éviter qu'un texte à tendance référendaire ne vienne percuter l'état serein dans lequel nous étions. (*Mme Éliane Assassi s'exclame.*)

Je ne reviendrai pas sur la présentation du texte qui nous est soumis, monsieur le ministre, car vous l'avez clairement et parfaitement exposé, rappelant les objectifs visés par le Gouvernement. Ces objectifs sont connus, puisqu'ils correspondent à ceux qui ont été fixés par le Premier ministre dès son discours de politique générale à l'Assemblée nationale et dans la déclaration lue devant la Haute Assemblée au mois d'avril dernier.

À cet égard, les deux projets de loi déposés sur le bureau de notre assemblée forment un ensemble, ce dont tous nos collègues conviennent aisément. (*M. le président de la commission spéciale opine.*) Le Sénat sera d'ailleurs conduit à examiner ces deux textes en priorité, conformément à l'article 39 de la Constitution. C'est la manifestation la

plus évidente que le Sénat est le représentant des collectivités territoriales de la République, comme le rappelle l'article 24 de notre Constitution.

Tous les sénateurs présents dans cet hémicycle mesurent l'importance de la réforme qui nous est proposée. Celle-ci n'étend cependant pas nos horizons jusqu'à la Corse ou aux outre-mer, qui, du fait de leur statut particulier, n'entrent pas dans le champ de la réforme. Il faut dire – je pense que notre collègue Thani Mohamed Soilihi ne me contredira pas – que ces territoires ont connu, depuis plusieurs années, des bouleversements institutionnels autrement plus importants. Ils sont à l'évidence un exemple dans la voie de la diversification des organisations territoriales au sein de notre République unitaire mais décentralisée.

M. Jacques Mézard. La Corse ? Bel exemple en la matière !

M. Michel Delebarre, rapporteur. La future création de la métropole de Lyon nous démontre que, en s'appuyant sur un consensus local, le « sur mesure » institutionnel est une voie à explorer. Lors de nos débats en commission spéciale, plusieurs de nos collègues l'ont affirmé : une solution qui satisfait une région de France n'est pas forcément pertinente pour une autre région.

La Haute Assemblée est fidèle à sa vocation en étant la caisse de résonance de débats qui parcourent nos régions. J'en veux pour preuve les plus de trente contributions que j'ai reçues en retour du courrier que j'avais adressé aux présidents de conseils généraux et régionaux. J'ai transmis ces documents à l'ensemble des membres de la commission spéciale, conformément au souhait de M. Mézard. (*M. Jacques Mézard acquiesce.*) Je vais m'attacher à vous en restituer, à grands traits, quelques orientations.

Les réponses se montrent majoritairement favorables à une forme de « big-bang territorial ». Les élus régionaux et départementaux estiment qu'une modernisation de nos structures territoriales est aujourd'hui nécessaire. Toutefois, ils m'ont fait part de leurs inquiétudes, qui s'articulent, en particulier, autour de deux points principaux.

Le premier concerne la place du département dans la carte territoriale de demain. Beaucoup estiment que la puissance d'une région est non seulement liée à sa superficie, mais aussi aux compétences exercées et aux moyens budgétaires et financiers dont elle dispose pour les assumer. Si des régions plus grandes sont toutefois acceptées, c'est à la condition que le département, en tant qu'échelon de proximité et intermédiaire, soit préservé dans les territoires ruraux. Le département – dans les réponses que j'ai reçues – conserve toute sa légitimité dans une France où les régions verraient leur nombre réduit et leur périmètre élargi.

Sur ce premier point, je tiens également à préciser que les propositions de découpages régionaux se révèlent convergentes, qu'il s'agisse du regroupement du Poitou-Charentes et du Limousin avec l'Aquitaine ; du maintien du Languedoc-Roussillon et de Midi-Pyrénées dans leurs limites territoriales actuelles ; ou encore de la réunion de l'Auvergne avec Rhône-Alpes. En revanche, plusieurs propositions alternatives m'ont été adressées pour chacune des régions Picardie, Champagne-Ardenne et Lorraine, ainsi que pour les régions Centre et Pays de la Loire.

Le deuxième point qui émerge des réponses reçues concerne la répartition des conseillers régionaux par section départementale. Je tiens à signaler les nombreuses inquié-

tudes qui se sont fait jour quant à la représentation équitable des territoires ruraux au sein de conseils régionaux plus importants.

Les départements ruraux ainsi que les régions réclament un nombre minimal de conseillers régionaux pour leur permettre de défendre les intérêts de leur territoire au sein d'ensembles régionaux plus vastes.

Les régions ne sont pas seulement des circonscriptions administratives. Les structures territoriales existantes ont permis à notre pays d'entrer dans la modernité. Elles se sont construites au fil des décennies, même si leurs contours actuels sont récents au regard de l'histoire, d'une longue histoire que je me suis attaché à rappeler dans le rapport que j'ai déposé au nom de la commission spéciale.

À l'aube du XXI^e siècle, nous devons franchir une nouvelle étape et prendre des décisions qui vont préparer la France de demain. Notre monde a changé, nous en sommes tous conscients. Mais si le monde a changé, nous devons changer nous aussi, pour moderniser nos structures afin de les conserver et de les rendre plus fortes. C'est le projet du Gouvernement.

Comme je l'ai relevé en commission, recueillant un large assentiment de la part de mes collègues, cette réforme ne peut pas uniquement se justifier par d'éventuelles économies financières à long terme, pour l'heure difficilement perceptibles. Non, le véritable but, c'est de bâtir des régions de taille européenne. La comparaison avec des collectivités semblables au sein d'autres États européens alimentera nos débats, que ce soit pour la récuser, la nuancer ou l'approuver.

On peut s'accorder sur le constat que les régions françaises sont en moyenne moins denses que leurs voisines européennes et, surtout, que leur poids économique est plus faible. La comparaison avec l'Allemagne est particulièrement éclairante: le PIB régional moyen en valeur absolue est deux fois plus important de l'autre côté du Rhin! Des divergences se dessinent sans doute concernant les conséquences à en tirer: nouvelle délimitation, transfert de compétences, pouvoir réglementaire autonome? Le débat est totalement ouvert!

Il m'a été donné de présider, pendant deux ans, le comité des régions, à Bruxelles. J'ai ainsi pu côtoyer des représentants des collectivités territoriales de tous les pays de l'Union européenne, et j'ai le souvenir des discussions menées avec les présidents de la Catalogne ou de la Rhénanie du Nord-Westphalie. Ces régions comptent plus de 10 millions d'habitants. En leur sein, les véritables questions sont: quels sont les enjeux de développement territorial, quelles sont les préoccupations en matière de développement économique, quelle est l'image de la région à l'échelle internationale? Telle était la teneur du débat! À l'avenir, il faut que, en France aussi, les présidents de conseil régional se focalisent sur ces enjeux, car ce sont ceux qui contribueront à la croissance de notre pays.

Le diagnostic a été établi. La commission spéciale s'est attachée à en dégager des grands principes pour la réforme territoriale.

Tout d'abord, sur l'initiative de nos collègues du groupe UDI-UC, elle a adopté, au titre d'un article additionnel, les principes qui doivent guider le législateur dans cette réforme: la recherche d'une meilleure efficacité publique; la lutte contre l'érosion de la démocratie locale; le respect de la

diversité des territoires; la redéfinition de la sphère d'intervention de l'État et la réforme de la fiscalité locale pour accroître l'autonomie fiscale des collectivités territoriales.

Ensuite, s'agissant des limites régionales, la commission spéciale a adopté plusieurs amendements visant à redessiner la carte régionale.

Les modifications par rapport au projet initial sont les suivantes: comme je l'ai déjà indiqué, le Poitou-Charentes et le Limousin pourraient être rattachés à l'Aquitaine, et ce sur l'initiative de MM. Didier Guillaume et Philippe Adnot.

Les Pays de la Loire seraient rapprochés de la région Centre...

M. Yannick Vaugrenard. Ah non!

M. Ronan Dantec. Il faut en parler!

M. Michel Delebarre, rapporteur. Mes chers collègues, je donne simplement quelques illustrations de sujets qui ont été évoqués. Je n'ai pas dit qu'ils suscitaient l'unanimité. Au reste, le fait qu'une solution ait été évoquée ne signifie pas qu'elle a été adoptée.

M. Jean-Pierre Sueur. La vallée de la Loire est si belle! On ne peut la découper en morceaux...

M. Éric Doligé. Il en va de même pour la France!

M. Michel Delebarre, rapporteur. Jean Germain, Jacqueline Gourault ou encore Philippe Adnot ont mentionné cette possibilité de fusion.

La Champagne-Ardenne pourrait former un grand Est avec l'Alsace et la Lorraine.

La Picardie et le Nord-Pas-de-Calais seraient fusionnés. Il s'agit, là aussi, d'une piste examinée par la commission. Ce n'est pas mon avis.

M. Roger Karoutchi. Eh oui!

M. Michel Delebarre, rapporteur. Les régions Languedoc-Roussillon et Midi-Pyrénées conserveraient leur autonomie; c'est un souhait de Christian Bourquin ou encore de Jacques Mézard.

Nous avons eu l'occasion de débattre de tous ces cas de figure. Ces modifications, opérées sans démembrement des régions actuelles et avec une diminution du nombre de régions par rapport à la carte proposée, font écho à un souhait du Gouvernement.

En revanche, il a paru souhaitable à la commission spéciale de permettre aux départements de choisir, après coup, un autre rattachement afin de prendre en compte des situations particulières. Aussi a-t-elle adopté à une large majorité l'un de mes amendements tendant à supprimer la consultation obligatoire des électeurs en cas de fusion de régions et de départements, de fusion d'une région et des départements la composant ou de transfert d'un département de sa région d'origine vers une région limitrophe.

Au fond, nous nous sommes plutôt attachés à imaginer des régions qui, au-delà de leurs contours territoriaux, seraient des organismes vivants. Ainsi, au cours des années à venir, notre carte régionale, loin d'être intangible, répondrait de mieux en mieux aux souhaits de nos territoires.

Dans ces hypothèses, les modifications des contours des régions ou des départements résulteraient des seules délibérations concordantes des assemblées délibérantes concernées, conformément au principe de subsidiarité. C'est le gage

donné aux territoires que la carte régionale élaborée par le Parlement doit pouvoir vivre et être ajustée au besoin, sans que l'on puisse en tirer prétexte pour ne rien changer.

Un autre sujet a retenu l'attention des membres de la commission spéciale : le nombre de conseillers régionaux par région et par section départementale. Un débat s'est ainsi engagé sur l'opportunité du plafonnement à 150 du nombre d'élus régionaux au sein de chaque assemblée délibérante, y compris dans les régions dont les limites resteraient inchangées.

La commission spéciale a finalement approuvé la solution que je lui proposais : fixer le nombre de sièges de conseillers régionaux par région en reprenant les effectifs actuels dans la limite de 170 élus en règle générale et de 180 élus pour l'Île-de-France.

Le débat n'est pas clos : il s'agit simplement d'un arrêt sur image. Je connais au moins deux ou trois de nos collègues selon qui, avec 180 élus, on manquerait encore un peu d'air.

M. Roger Karoutchi. Eh oui !

M. Michel Delebarre, rapporteur. Ils aimeraient, pour respirer, aller au-delà de 200. Ils avancent – peut-être est-ce vrai ; pour ma part, je n'en ai pas l'expérience – que, en deçà de 200 ou, pour être exact, de 209 élus,...

M. Philippe Kaltenbach. Bon chiffre ! (*Sourires.*)

M. Jean-Jacques Hyest, président de la commission spéciale. C'est tout à fait cela !

M. Michel Delebarre, rapporteur. ... la région d'Île-de-France ne peut pas s'exprimer. Je ne fais que rapporter une partie de nos échanges...

Monsieur le ministre, la position de la commission spéciale ne m'a pas paru figée sur ce point. Toutefois, j'ai perçu comme un souffle nous poussant à rehausser les seuils fixés.

S'agissant de la représentation des départements au sein du conseil régional, le Gouvernement propose d'assurer au minimum un conseiller régional par département par réaffectation de sièges entre sections départementales. La commission spéciale a salué le mécanisme garantissant un nombre minimal de conseillers régionaux au sein de chaque département, mais elle a préféré revenir au mécanisme qu'elle avait adopté à l'unanimité, le 15 mai 2013, sur l'initiative de notre collègue Alain Bertrand et sur le rapport de notre collègue Alain Richard. Ainsi, elle a préféré assurer non plus un mais deux conseillers régionaux pour chaque section départementale. En outre, ces sièges s'ajouteraient, au besoin, à l'effectif total et ne seraient pas prélevés sur d'autres départements de la même région.

Plusieurs membres de la commission spéciale ont vivement appelé de leurs vœux une évolution plus libérale de la jurisprudence constitutionnelle en matière de répartition des sièges. Il semblerait que le Conseil constitutionnel accepte un, accepterait deux, se crisperait à trois et renverrait M. Mézard à ses chères études s'il se présentait avec sa proposition de cinq. Sur ce point, des divergences d'appréciation subsistent, qui méritent sans doute d'être confrontées. Pour ma part, j'ai tenu à proposer des solutions, certes plus favorables aux départements ruraux mais respectant les contraintes imposées par la jurisprudence constitutionnelle.

Voilà, en quelques mots, les éléments de réflexion de la commission spéciale. Toutefois, en écoutant M. le ministre, j'ai cru comprendre que nos préoccupations avaient déjà été transmises au Gouvernement.

Mes chers collègues, les sujets insolubles ne sont pas si nombreux que cela. La prise en compte de ces préoccupations n'empêcherait certes pas d'adopter un texte opérationnel, mais celles-ci ne doivent pas être confondues avec le débat de fond : pour bien des membres de la commission spéciale, il est difficile de réfléchir à ces questions sans savoir quel sera réellement le destin du département.

M. Jean-Jacques Hyest, président de la commission spéciale. C'est tout le sujet !

M. Michel Delebarre, rapporteur. Est-il appelé à disparaître ? Si oui, en 2020 ou à un autre moment ? Et, dans un cas comme dans l'autre, comment serait assurée la complémentarité avec les niveaux départemental et intercommunal ?

Bref, bien des membres de la commission spéciale, tout en mesurant l'importance de notre débat, souhaitent le voir borné en raison d'autres préoccupations de fond. Ces dernières sont à mes yeux légitimes, car, lorsque nos collègues sont sur leur territoire et qu'ils rencontrent d'autres responsables élus, c'est sur ces questions-là qu'ils sont interrogés en priorité. (*Applaudissements sur les travées du groupe socialiste et du groupe écologiste, ainsi que sur quelques travées du groupe UMP.*)

M. le président. La parole est à M. le président de la commission spéciale.

M. Jean-Jacques Hyest, président de la commission spéciale chargée de l'examen du projet de loi relatif à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral. Monsieur le ministre, il y a quelques instants, vous avez évoqué la longue histoire de la décentralisation.

C'est vrai que la loi municipale de 1884 était très bien écrite. D'ailleurs, ses dispositions figurent toujours dans le code général des collectivités territoriales.

C'est également vrai que l'objectif visé par les lois de décentralisation de 1982 n'a pas été entièrement atteint. Cependant, celles-ci ont amorcé une véritable révolution, dont certains ne voulaient pas ! Il s'agissait d'abolir la tutelle de l'État sur les collectivités locales. On avait même supprimé le mot de « préfet », qui évoquait par trop le pouvoir de l'État. L'objet de ces textes était d'initier une « République décentralisée », désormais scellée dans la Constitution.

D'innombrables autres lois – je pense à la loi Joxe, à la loi Chevènement, à la loi Raffarin, à la loi de 2010, qui n'a pas de père ou qui en a peut-être plusieurs, ou encore à la loi de 2012 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles, dite « loi MAPAM » – ont confirmé cette volonté de décentralisation, en recherchant une meilleure efficacité de l'action publique locale. D'ailleurs, si l'on prend un peu de hauteur, on s'aperçoit que tous ces textes, quoi qu'on en dise, sont relativement homogènes, bien qu'adoptés par des majorités différentes.

L'émergence, puis la généralisation des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre, ainsi que le rôle attribué aux régions, érigées en collectivités locales de plein exercice, ont constitué les étapes les plus importantes, même si nous avons échoué partiellement s'agissant d'une meilleure définition des compétences de chacune d'entre elles. L'objet de ce projet de loi est d'ailleurs de remédier à cette situation. Il faut dire qu'on supprime la clause de compétence générale un jour – c'était en 2010 –, qu'on la rétablit le lendemain – c'était en 2012 –

et qu'on la supprime à nouveau le surlendemain, en 2014. Pour ma part, cela ne me gêne pas, car j'ai toujours considéré qu'il s'agissait d'une notion juridique assez floue.

D'après d'innombrables rapports d'experts, bien souvent en chambre – ils n'ont jamais dépassé le périphérique et ils ne savent même pas qu'il y a des communes rurales en Seine-et-Marne... –, la modernité voudrait que les collectivités les plus enracinées dans notre histoire et nos territoires s'effacent devant les plus récentes, à savoir les communautés de communes, les communautés d'agglomération, les communautés urbaines, sans parler des métropoles, et les régions.

Par ailleurs, nous sommes confrontés à la nécessité de réduire la dépense publique. Vous le savez bien, monsieur le ministre, puisque vous étiez auparavant ministre délégué au budget. Pour ce qui concerne les collectivités locales, cette réduction sera effective, même sans réforme, par la baisse des dotations de l'État, car les impôts, dont le poids est déjà insupportable, ne pourront pas être augmentés. Les élus locaux ne sont pas fous ! Par conséquent, les économies se feront de toute façon. D'autres pays ont d'ailleurs réformé ainsi. Bien sûr, pour certaines collectivités, notamment les départements, ce sera impossible, car leurs dépenses sont liées à l'aide sociale.

On nous promet qu'une rationalisation de la structure de nos collectivités locale pourrait engendrer des économies substantielles. Las, ces propos sont contredits par la plupart des grands cabinets d'experts en finances locales, d'autant que ces promesses mirifiques ne sont appuyées par aucune étude sérieuse, vous vous êtes d'ailleurs exprimé sur ce point, monsieur le ministre. Toutefois, compte tenu de la jurisprudence du Conseil constitutionnel sur les études d'impact, je ne vais pas m'étendre sur le sujet...

Je me permets néanmoins de faire observer, en m'appuyant sur l'excellent rapport annuel de M. Charles Guené au nom de l'Observatoire des finances locales – c'est une mine de renseignements –, que les administrations publiques locales sont responsables de seulement 21 % des dépenses totales des administrations publiques, mais de 71 % de leurs dépenses d'investissement, ce qui pose une vraie question pour l'avenir. Il ne faut donc pas tuer les administrations locales ; autrement, c'est l'investissement public qui disparaîtra.

Alors que la totalité des dépenses des collectivités locales atteint 196 milliards d'euros, 130 milliards d'euros sont dépensés par le bloc communal, 71 milliards d'euros par les départements et seulement 27,6 milliards d'euros par les régions. Ce constat permet de relativiser les enjeux de la réforme des régions et les économies attendues. On pourrait d'ailleurs se livrer au même raisonnement pour le personnel des collectivités locales. Actuellement, ce personnel représente 1 880 000 agents : 77 % dépendent des blocs communaux, 18,2 % des départements et 4,5 % des régions, ce qui représente tout de même 80 000 fonctionnaires.

M. René-Paul Savary. Ça va changer avec le transfert des routes départementales !

M. Jean-Jacques Hyest, président de la commission spéciale. Tels sont les éléments que nous aurions attendus d'une étude d'impact, afin de bien appréhender les effets de la réforme.

Nous sommes aujourd'hui saisis d'un premier projet de loi, qui vise essentiellement à redéfinir la carte des régions et à reporter les élections cantonales et régionales, d'où sans doute

l'urgence à en délibérer. Mais, comme l'ont noté tous les observateurs et tous nos collègues, quelles que soient les travées sur lesquelles ils siègent, avec plus ou moins de discrétion, selon le degré de liberté qu'ils s'accordaient, le second projet de loi concernant les compétences, d'ailleurs délibéré au cours du même conseil des ministres, est tellement lié au premier que l'exercice auquel nous allons procéder est assez étrange.

La question est posée des grandes régions à taille européenne. Sur ce point, nous nous sommes aperçus, en auditionnant certains professeurs éminents, qu'il ne fallait pas pousser trop loin la comparaison.

M. Jean-Pierre Sueur. Tout à fait !

M. Jean-Jacques Hyest, président de la commission spéciale. En effet, un *Land* est chargé de missions qui sont chez nous celles de l'État. Cette organisation ne correspond donc absolument pas à notre régime juridique et politique.

M. Michel Delebarre, rapporteur. Bien sûr !

M. Jean-Jacques Hyest, président de la commission spéciale. Ne nous référons donc pas sans cesse à ce critère d'une taille européenne !

Ces grandes régions ont-elles un sens si on ne définit pas les compétences stratégiques et exclusives qu'elles devront avoir ? Ne peut-on même s'interroger sur celles que l'État pourrait lui confier, notamment dans le domaine de l'emploi ? Elles seront en effet chargées de la formation professionnelle, domaine qui sera donc complètement coupé de celui de l'emploi. Pourquoi les régions ne seraient-elles pas capables d'assurer un certain nombre de missions dans ce domaine ? Voilà une vraie question !

Le Sénat réfléchit depuis longtemps à ces questions et peut s'appuyer sur les travaux des états généraux de la démocratie territoriale, qu'il ne faut pas oublier, n'est-ce pas, monsieur le président ? Il serait en effet trop facile de passer sous silence tout ce qui a été fait par le Sénat. Je pense aussi au travail de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation, chère Jacqueline Gourault, ou au rapport de la mission d'information sur l'avenir de l'organisation décentralisée de la République, présidée par Jean-Pierre Raffarin, dont le rapporteur était Yves Krattinger, et auquel ont participé la plupart des membres de la commission spéciale. J'imagine que beaucoup s'en inspireront dans la suite du débat. On peut toutefois regretter que quelques-uns, qui n'ont sans doute pas lu le rapport jusqu'au bout, prétendent qu'il a inspiré les projets du Gouvernement. J'ai entendu certains membres du Gouvernement le dire !

La volonté d'une majorité du Sénat de permettre un débat plus serein et mieux préparé s'est, hélas ! heurtée à la ferme volonté du Gouvernement de nous faire délibérer dans des conditions que je qualifierais d'« acrobatiques », certains allant jusqu'à nous menacer, comme si nous étions des enfants, de nous priver de vacances.

M. Jean-Claude Requier. Oui !

M. Jean-Claude Lenoir. On n'en prend pas !

M. Jean-Jacques Hyest, président de la commission spéciale. Certains ministres devraient réfléchir davantage avant de parler. Pour ma part, je suis totalement indifférent à cet argument, puisque je ne prends jamais de vacances.

Ainsi, monsieur le ministre, pouvez-vous nous confirmer, conformément à la demande de la commission spéciale, qu'il y aura bien deux lectures de ce texte dans chaque assemblée,

comme s'y est engagé le Premier ministre, ce qui permettra, même s'il n'est pas complet, un vrai dialogue entre l'Assemblée nationale et le Sénat ?

M. Philippe Dallier. Très bonne question !

M. Jean-Jacques Hiest, *président de la commission spéciale.* Car il n'y a pas de vrai dialogue quand il n'y a pas de navette.

M. Philippe Kaltenbach. Il n'y a pas de dialogue s'il n'y a pas de débat !

M. Jean-Jacques Hiest, *président de la commission spéciale.* Monsieur Kaltenbach, je me permets de vous le dire, l'opposition est capable de faire des efforts. La loi MAPAM en est un exemple récent.

M. Philippe Dallier. Exactement !

M. Jean-Jacques Hiest, *président de la commission spéciale.* Sans nous, vous n'auriez pas obtenu la majorité au Sénat. Et cela a pu se faire en deuxième lecture !

M. Jean-Pierre Sueur. C'est vrai !

M. Jean-Jacques Hiest, *président de la commission spéciale.* Je dois saluer les efforts du rapporteur, ...

M. Didier Guillaume. Excellent rapporteur !

M. Jean-Jacques Hiest, *président de la commission spéciale.* ... qui avait d'ailleurs anticipé la constitution d'une commission spéciale, pour augmenter le nombre de ses auditions et consulter un maximum de personnalités ou d'organismes. Je regrette qu'on n'ait pas pu en tirer profit, tout comme de cette table ronde extraordinaire, extrêmement enrichissante, qui a réuni huit géographes, démographes et sociologues.

Il est dommage qu'on nous impose des débats trop brefs. La preuve, la lecture récente d'un quotidien du soir nous a permis de connaître l'avis d'une éminence en la matière, celui de M. Le Roy Ladurie, qui estime que la carte territoriale prévue est bonne. Reste que je ne suis pas totalement de son avis... (*Sourires.*)

Quoi qu'il en soit, même si la commission spéciale n'a pas été en mesure d'adopter un texte, elle est néanmoins parvenue à délibérer, comme l'a rappelé le rapporteur, sur une nouvelle carte des régions, qui a au moins pour vertu d'écarter certains regroupements surprenants du projet gouvernemental. Un consensus a également été trouvé, qu'on le veuille ou non, sur la possibilité de faire évoluer l'appartenance de tel ou tel département à une région, sans toutefois en ouvrir la faculté immédiate.

Monsieur le ministre, monsieur le secrétaire d'État, mes chers collègues, le Sénat est bien conscient de l'importance de la réforme qui est engagée. Il aura toujours le souci de la proximité, qui est nécessaire, et de la qualité des services publics locaux, une recentralisation rampante amenant à une dévitalisation accrue des territoires les plus fragiles, qu'ils soient ruraux ou périurbains.

Saurons-nous nous référer au principe de subsidiarité, qui devrait aussi concerner les missions de l'État ? Nous pourrions également nous inspirer de Pascal, qui préférerait l'esprit de finesse à l'esprit de géométrie, trop rigide. Le problème est qu'on ne peut isoler l'élaboration de la carte des autres éléments de la réforme. Le Sénat est capable – la loi MAPAM en est un exemple – de trouver un consensus, mais veut avoir toutes les cartes, et non une seule, sur la table. (*Applaudissements sur les travées de l'UMP et de l'UDI-UC. – M. le rapporteur et M. Jacques Mézard applaudissent également.*)

M. le président. La parole est à Mme la présidente de la délégation sénatoriale aux collectivités territoriales et à la décentralisation.

Mme Jacqueline Gourault, *présidente de la délégation sénatoriale aux collectivités territoriales et à la décentralisation.* Monsieur le président, monsieur le ministre, monsieur le secrétaire d'État, mes chers collègues, depuis sa création en 2009, la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation – je remercie d'ailleurs Jean-Jacques Hiest d'avoir souligné son rôle –, sous des présidences diverses, mes prédécesseurs étant MM. Alain Lambert et Claude Belot, a réalisé un travail constructif sur le fond, avec des propositions détaillées et concrètes, une « boîte à outils » permettant au Sénat de trouver des pistes de rénovation de la vie publique locale, toujours dans un esprit d'innovation et de prospective et dans un climat où les appartenances politiques sont, à mon sens, moins perceptibles que les volontés très réformatrices de la grande majorité de ses membres.

Ces trois dernières années, plusieurs dizaines de rapports ont été réalisés avec le souci constant de nourrir les débats parlementaires. D'ailleurs, un rapport de synthèse, qu'Edmond Hervé et moi-même avons rédigé, rendant compte d'un certain nombre de propositions sur l'organisation et les compétences des collectivités territoriales, a été publié en 2013.

À la lecture de ces rapports de la délégation, auxquels il faut ajouter ceux qui y sont extérieurs – monsieur le ministre, je ne remonterai pas au rapport de M. Balladur puisque vous faisiez partie du comité du même nom mais il y a eu plus récemment les rapports Raffarin-Krattinger et Lambert-Malvy, par exemple –, je suis frappée, comme l'a d'ailleurs déjà dit Jean-Jacques Hiest, par la permanence de certaines propositions. Je vais citer quelques-unes de ces idées – non par ordre d'importance, je le précise, afin d'éviter que ne s'élèvent peut-être certaines voix.

Se retrouvent ainsi en permanence dans tous les rapports : le renforcement du rôle des régions ainsi que la proposition de leur redécoupage ; l'achèvement et l'évolution de l'intercommunalité ; la clarification des compétences entre l'État et les collectivités et entre les collectivités elles-mêmes ; l'organisation des territoires urbains ; la nécessaire réorganisation des départements liée au succès et à l'évolution de l'intercommunalité ; les communes nouvelles ; la reconnaissance de la diversité des territoires dans l'unité de la République ; la nécessité d'une réforme des ressources fiscales liée à la réforme des compétences.

Je me permets de souligner que certaines de ces propositions figurent déjà dans la loi. L'achèvement et l'évolution de l'intercommunalité, c'est la loi de réforme des collectivités territoriales de 2010. L'organisation des territoires urbains – les métropoles –, c'est la réforme des collectivités territoriales de 2010 plus la loi MAPAM, qui a complété et organisé le dispositif. Les communes nouvelles, c'est encore la loi de réforme des collectivités territoriales de 2010 qui en a posé le principe ; il existe même une proposition de loi du président de l'Association des maires de France, Jacques Pélissard, visant à l'alimenter encore.

Je pourrais continuer, mais, vous le voyez bien, il y a une construction progressive de la réforme qui correspond à la nécessaire adaptation d'une société et de territoires qui évoluent. Tous les historiens, les démographes, les géographes de diverses écoles et universités que nous avons reçus nous ont montré la même chose : la période dans laquelle nous

vivons avec internet, avec des populations qui se déplacent sans cesse entre leur travail – quand elles en ont un –, leur lieu de résidence, de loisirs, est celle d'un monde ouvert et interdépendant ; nous ne pouvons plus rester sur une vision largement héritée de la Révolution, voire encore plus ancienne : communes, départements, État. Les choses ont changé !

Je rappelle aussi que nous vivons dans un pays en crise économique et que nous devons tous être solidaires si nous voulons favoriser le redressement de notre pays.

Tout cela m'amène à penser – je sais que nous sommes nombreux à partager cette pensée – que la réforme est absolument nécessaire. Mais quelle méthode devons-nous adopter ?

Nous avons réfléchi et tenu compte des réactions de ceux qui nous ont dit que nous aurions dû commencer par les compétences, les moyens et les cadres ne venant qu'après.

M. Jean-Claude Lenoir. C'est ce que nous demandons !

Mme Jacqueline Gourault, présidente de la délégation sénatoriale aux collectivités territoriales et à la décentralisation. Je suis tout à fait d'accord, car c'est exactement ce que j'ai dit en 2009 et en 2010.

M. Philippe Kaltenbach. À l'époque, vous étiez plus discrète !

Mme Jacqueline Gourault, présidente de la délégation sénatoriale aux collectivités territoriales et à la décentralisation. Je rappellerai à ceux qui auraient la mémoire courte que, au moment de la réforme de la taxe professionnelle, les ressources des collectivités territoriales ont été réparties entre le bloc communal, le département et la région, si ce n'est à la manière de marchands de tapis...

Un sénateur du groupe socialiste. Pas loin !

Mme Jacqueline Gourault, présidente de la délégation sénatoriale aux collectivités territoriales et à la décentralisation. ... tout au moins sans avoir aucunement clarifié la question des compétences. J'avais dénoncé le procédé à l'époque, tout comme mon collègue Jean-Léonce Dupont, qui siège sur les mêmes travées que moi. Il m'est donc d'autant plus facile de le dénoncer aujourd'hui.

Si nous avions pu connaître les compétences, puis les moyens fiscaux et les cadres, cela aurait été beaucoup mieux.

M. Gérard Longuet. On met la charrue devant les bœufs !

Mme Jacqueline Gourault, présidente de la délégation sénatoriale aux collectivités territoriales et à la décentralisation. Je suis d'accord avec vous, et ce n'est pas la première fois qu'on se trouve dans cette situation.

M. Philippe Bas. Ce n'est pas une raison pour continuer !

Mme Jacqueline Gourault, présidente de la délégation sénatoriale aux collectivités territoriales et à la décentralisation. Absolument !

Le Gouvernement nous propose une carte des régions qui ne satisfait pas tout le monde, moi la première. Comment peut-on faire une bonne carte ? Quels sont les critères d'appréciation pour définir la bonne taille et la cohérence des régions ?

Comme Jean-Jacques Hyst, je pense que la taille n'a aucune importance. Je crois plutôt à la dynamique territoriale, à l'identité, au bassin de vie, à l'histoire, aux déplacements.

Certains ont dit que cette carte avait été dessinée sur un coin de table. Je ne sais si la table était ronde, ovale ou carrée mais, en tout cas, elle devait être un peu bancale, car il y a vraiment des régions qui me surprennent. C'est la raison pour laquelle, le rapporteur l'a dit, nous avons, en commission spéciale, présenté des amendements visant à créer une autre carte.

Au-delà de la méthode que je viens de définir, je veux dire une vérité que peu de gens osent exprimer : vouloir faire passer une telle réforme à un moment où la moitié des sièges de sénateurs sont renouvelables n'est peut-être pas totalement judicieux.

M. Gérard Longuet. Ça, c'est sûr !

Mme Jacqueline Gourault, présidente de la délégation sénatoriale aux collectivités territoriales et à la décentralisation. Certains de nos collègues sont stressés, voire angoissés par le renouvellement, ce qui ne les incite pas à être des réformateurs à tous crins. Après les élections sénatoriales, cela aurait été peut-être plus facile.

M. Didier Guillaume. Très bonne remarque !

M. René-Paul Savary. Très bien !

Mme Jacqueline Gourault, présidente de la délégation sénatoriale aux collectivités territoriales et à la décentralisation. Je suis de ceux qui pensent, en dépit de mes propos précédents, que le Sénat doit imprimer sa marque à la discussion législative. C'est la raison pour laquelle j'ai voté contre la motion référendaire. Le rôle de représentant des collectivités territoriales qu'attribue l'article 24 de la Constitution au Sénat rendrait incompréhensible son retrait du débat.

M. Philippe Kaltenbach. Tout à fait !

Mme Jacqueline Gourault, présidente de la délégation sénatoriale aux collectivités territoriales et à la décentralisation. Le Gouvernement nous assure qu'il y aura deux lectures de ce texte. Pour autant, décidons dès maintenant : ce qui aura été fait en première lecture ne sera plus à faire ! D'ailleurs, même si la commission spéciale n'a pas adopté de texte, Jean-Jacques Hyst a presque tenu le même raisonnement.

Si l'on peut adopter en première lecture une autre carte, j'en serais très heureuse, car, encore une fois, l'expérience parlementaire montre que ce qui est fait est fait. Discuter signifie non pas signer un chèque en blanc, mais légiférer – c'est la raison pour laquelle nous avons été élus –, qu'on soit pour, qu'on soit contre ou qu'on s'abstienne, en toute connaissance de cause.

Mes chers collègues, malgré ses imperfections, en dépit de la méthode utilisée, qui n'est pas satisfaisante, ce texte existe. J'aime beaucoup mes camarades députés,...

M. Jean-Claude Lenoir. C'est réciproque ! (*Sourires.*)

Mme Jacqueline Gourault, présidente de la délégation sénatoriale aux collectivités territoriales et à la décentralisation. ... mais je préfère que le Sénat leur remette une feuille de route plutôt qu'une feuille blanche. (*Applaudissements sur les travées de l'UDI-UC, du groupe socialiste et du groupe écologiste, ainsi que sur certaines travées du RDSE.*)

M. le président. La parole est à M. Jean Louis Masson.

M. Jean Louis Masson. Monsieur le président, monsieur le ministre, monsieur le secrétaire d'État, mes chers collègues, cette réforme territoriale relève d'un bon diagnostic mais d'une mauvaise solution.

Lors de son discours d'investiture du 8 avril 2014, le Premier ministre, Manuel Valls, a annoncé une vaste réforme de l'organisation territoriale de la France avec, à terme, un regroupement des régions et la suppression des départements.

Le diagnostic est bon, car le millefeuille territorial repose sur des structures dont la configuration n'a pas suivi les évolutions de la société. En revanche, la solution n'est pas pertinente. Plus précisément, le projet de réforme territoriale tel qu'il a été annoncé le 2 juin dernier par le Président Hollande relève du bricolage et du cafouillage : bricolage, car les choix ont été improvisés sans réflexion d'ensemble ; cafouillage, car, d'un jour à l'autre, le Président dit tout et son contraire. Il n'est donc pas surprenant que les protestations se multiplient, aussi bien à l'encontre des futures institutions locales que de la nouvelle carte des régions.

Le premier reproche qui peut être formulé porte sur l'absence de proximité des institutions avec le terrain.

Les nouvelles institutions s'organiseraient sur deux niveaux : de grandes régions entraînant la suppression des départements et de grandes intercommunalités ayant vocation à absorber les communes. C'est un non-sens total, car, dans l'exercice de leurs compétences, ces deux niveaux n'auraient plus aucune proximité avec le terrain.

Si l'on crée de grandes régions, il est alors indispensable de conserver un échelon de proximité, c'est-à-dire les départements. Si, au contraire, on supprime les départements, il faut alors que les régions ne soient pas trop étendues et correspondent, au plus, au *statu quo* actuel.

De même, les communes, notamment en zone rurale, assument des fonctions indispensables pour la vie au quotidien. Leur absorption par des intercommunalités de taille démesurée serait une fausse bonne idée. Si l'on s'obstinaient dans cette voie, le bon sens serait au moins de préserver un minimum de proximité avec des intercommunalités n'ayant précisément pas une taille excessive.

C'est tout le contraire de ce que proposent le Président de la République et le Gouvernement, lesquels réclament un minimum de 20 000 habitants pour chaque intercommunalité, ce qui, dans certaines zones rurales, conduirait à des périmètres de plus de quarante à cinquante kilomètres.

Telle est la première remarque je voulais faire, qui a trait à la proximité.

Ma seconde remarque sera pour souligner l'importance des départements, pas obligatoirement au regard de leur découpage actuel, mais, en tout état de cause, en tant qu'échelon du millefeuille. En effet, les départements assurent des compétences de proximité – routes départementales, aide sociale, etc. – qui ne pourront pas être gérées correctement dans le cadre de nouvelles grandes régions ayant une étendue tentaculaire. À l'évidence, si l'on crée de très grandes régions, il faut donc, parallèlement, maintenir des structures à caractère départemental. Cela ne justifie pas pour autant un *statu quo* des départements. Ceux-ci ont été découpés en 1790 à une époque où les moyens de déplacement et de communication étaient rudimentaires.

Comme le préconisait Michel Debré en 1947 dans son livre *La Mort de l'État républicain*, une cinquantaine de grands départements suffirait pour remplacer la centaine actuelle. Pour réduire le millefeuille territorial, on peut en effet soit supprimer une couche, soit réduire le nombre de

collectivités à l'intérieur de chaque couche. Si l'on augmente la taille des régions, on peut très bien conserver la taille des départements en en réduisant le nombre.

Une réforme réaliste du millefeuille territorial passerait par la création d'une dizaine de grandes régions subdivisées en une cinquantaine de départements. On parviendrait ainsi à réduire de moitié le nombre total de collectivités concernées. Toutefois, une opération de ce type doit aussi tenir compte des spécificités locales. Pour cela, lorsqu'une région de taille modeste a une identité forte, il faudrait la conserver, mais en fusionnant alors la région et les départements concernés.

Pour ce qui est de la carte des découpages, je voudrais évoquer la situation de l'est de la France.

Le projet initial de redécoupage des régions dans le nord et l'est de la France était globalement pertinent. Il créait deux régions, l'une réunissant la Picardie et le Nord-Pas-de-Calais, l'autre l'Alsace, la Lorraine et la Champagne-Ardenne. Cette configuration géographique très compacte aurait donné une bonne cohérence administrative aux territoires situés entre la région parisienne et les frontières. Du point de vue de l'aménagement du territoire et des infrastructures, les complémentarités étaient évidentes. Au Nord, on trouve l'autoroute A1, le TGV-Nord, le tunnel sous la Manche ; dans l'Est, les autoroutes A4 et A31, ainsi que le TGV-Est.

M. le président. Veuillez conclure, mon cher collègue.

M. Jean Louis Masson. En outre, la région Est aurait été équilibrée par une organisation autour de trois pôles urbains : Reims, Metz-Nancy et Strasbourg. Au Nord, la ville de Lille aurait joué le rôle de métropole d'une véritable grande région.

À la suite des cafouillages de dernière minute, le Président Hollande a arbitré, en proposant une région Picardie-Champagne-Ardenne. C'est un mouton à cinq pattes, car il n'y a vraiment rien de commun entre le département de la Somme, situé au bord de la Manche, et celui de la Haute-Marne, à proximité de Dijon.

M. le président. Merci !

M. Jean Louis Masson. De même, la Picardie est desservie par l'autoroute A1 et le TGV-Nord, alors que la Champagne-Ardenne l'est par l'autoroute A4 et le TGV-Est.

Mes chers collègues, le bon sens exige manifestement qu'on revienne au projet initial !

M. le président. La parole est à M. Ronan Dantec.

M. Ronan Dantec. Monsieur le président, monsieur le ministre, monsieur le secrétaire d'État, mes chers collègues, après un renvoi devant le Conseil constitutionnel, une motion référendaire, un rejet en commission, nous voici avec un texte retardé, un texte critiqué, un texte malmené...

M. Michel Delebarre, rapporteur. ... mais un texte libéré !

M. Ronan Dantec. Nous nous retrouvons surtout avec un texte totalement identique à la première version examinée en commission par le Sénat voilà maintenant huit jours. Beaucoup d'énergie pour un bien faible résultat !

J'avoue ma perplexité devant ces tentatives assez dilatoires et peu constructives, ayant en mémoire l'article 24 de la Constitution, qui confie expressément au Sénat la représentation des collectivités territoriales. J'espère – le travail qui a été réalisé ce matin par la commission spéciale m'a permis de retrouver en partie mon optimisme naturel, même si je ne nie pas la vigueur des divergences – que notre assemblée ne s'enfermera pas dans une opposition stérile. Un Sénat qui

ne peut représenter les collectivités qu'en s'opposant à toute réforme territoriale, cela fait tout de même désordre et justifie que l'on cherche à le réformer.

Vous le savez, monsieur le ministre, le groupe écologiste critique la méthode employée par le Gouvernement. Je reviendrai sur ce point, mais je veux d'abord exposer les raisons qui nous conduisent à considérer que cette séquence législative porte des évolutions positives et nécessaires justifiant un débat de fond, afin d'apporter un certain nombre d'améliorations au projet de loi. Nous souhaitons sans ambiguïté que celui-ci soit adopté : telle est la position claire du groupe écologiste.

Nous avons une vision d'ensemble du projet de loi, celle d'un ensemble de plusieurs lois, dont un premier volet était constitué par la loi sur les métropoles, qui concernait déjà quelque peu les régions, adoptée l'an dernier. Le Président de la République avait exprimé sa volonté de réaliser un « acte III de la décentralisation », dont les écologistes défendent le principe. Avec le nouveau projet de loi de Mme Lebranchu, que nous aurions préféré examiner en premier, car il aurait permis d'éclairer différemment le débat, c'est la première fois que nous nous trouvons face à un texte aussi clair sur l'organisation institutionnelle de la France. Ce texte correspond à ce que les écologistes demandent depuis toujours, parfois en se sentant un peu seuls – cela nous arrive encore, monsieur le rapporteur –, à savoir une décentralisation fondée sur le couple socle des territoires de vie d'aujourd'hui : les intercommunalités et les régions.

Dans le projet de loi, les intercommunalités, qui correspondent à la réalité des bassins de la vie quotidienne actuelle, se voient confier les compétences opérationnelles et les services publics de proximité. Les régions, ces territoires qui sont parfois fondés sur la culture et l'histoire – ce qui est une chance –, mais aussi sur les dynamiques et les échanges réguliers des réseaux d'acteurs, ont la responsabilité, lourde et essentielle, des stratégies d'aménagement durable et de développement économique des territoires, déclinées – c'est fondamental – en schémas prescriptifs permettant enfin une véritable cohérence des politiques locales entre tous les niveaux de collectivités.

J'ai noté dans votre intervention liminaire, monsieur le ministre, la mention du rôle clé que joueront à l'avenir les régions dans la transition énergétique. Je partage votre analyse.

Les écologistes ont toujours défendu cette vision de la décentralisation, qui, jusqu'à aujourd'hui, n'était guère partagée. Monsieur le rapporteur, nous étions, une fois encore, en avance sur notre temps ! Cette vision n'est pas dogmatique, elle est seulement mue par la volonté de construction d'une régionalisation rompant avec des siècles d'un centralisme qui montre, aujourd'hui encore plus qu'hier, ses limites. Elle est d'abord liée à notre analyse des fractures territoriales qui s'aggravent et ne seront pas réduites par le *statu quo* et le repli sur les gouvernances du passé.

Bien sûr, nous avons dans nos communes périurbaines, rurales ou de banlieue, des élus dévoués, qui sont le rempart démocratique – parfois le dernier ! – contre le repli sur soi, les tentations de céder aux sirènes des populismes protestataires. Leur travail est essentiel pour maintenir une cohésion sociale, que détricote chaque jour la montée des inégalités et des exclusions.

Évidemment, nous avons aussi des élus départementaux attentifs à défendre leurs territoires, à répondre aux souffrances individuelles et collectives. Mais ont-ils aujourd'hui les moyens réels de leur action si celle-ci ne s'inscrit pas dans une nouvelle péréquation financière, qui nécessite de construire de nouveaux espaces politiques d'intervention rassemblant des territoires en dynamique économique avec d'autres territoires davantage en difficulté ? Peuvent-ils accompagner de nouveaux secteurs économiques créateurs d'emplois et garantir des services publics de proximité s'ils ne peuvent s'appuyer sur des planifications, des stratégies discutées et financées collectivement ?

La question n'est pas la libre administration des collectivités, car ces dernières sont parfois libres seulement de gérer des difficultés, faute de moyens d'intervention et de capacités suffisantes pour susciter de nouvelles solidarités et interactions territoriales. Elles ne peuvent donc, au final, réduire cette fracture territoriale qui s'aggrave. C'est là que réside l'urgence, et cette réforme s'inscrit dans ce cadre – je vous rejoins, monsieur le ministre, sur ce point.

Même si toute réforme de ce type ne va pas sans heurts, sans susciter des craintes, souvent légitimes, je le redis, ne pas tenter une remise à plat de nos modes d'intervention, c'était se résigner à l'affaiblissement, voire à la marginalisation des territoires les moins bien dotés. Cette réforme me semble donc bienvenue, même si je reste lucide sur les faiblesses du processus proposé.

Ce texte pose en effet quelques problèmes, et la méthode employée par le Gouvernement ces derniers mois ne nous semble pas avoir été la plus adéquate. N'ayons pas peur de le dire, il est incohérent de se prononcer d'abord sur une carte, puis sur les compétences qui seront données aux territoires redéfinis. Une inversion était plus que souhaitable, le débat aurait gagné en sérénité, et je suis convaincu qu'une meilleure compréhension des nouveaux outils de la planification économique régionale prévus par le projet de loi aurait conforté les désirs de fusion.

Notre erreur est bien évidemment dans la publication de cette nouvelle carte, qui n'illustre guère de manière incontestable la recherche d'un nouvel équilibre territorial, fondé tout à la fois sur les potentiels économiques, universitaires et urbains et les traditions de coopération et les solidarités culturelles et historiques.

Ces erreurs ne sont pas sans raison dans la perception d'une réforme plus combattue que débattue, et nous le regrettons profondément.

Le Gouvernement a pris la responsabilité de procéder à une révision de la carte des régions à la va-vite, sans avoir écouté les acteurs des territoires, qui ont la volonté de mettre en place des projets et des destins communs, ni pris en compte les spécificités des régions, façonnées par l'histoire, les cultures ou la géographie. Clairement, la valse-hésitation des dernières heures, que nous avons tout particulièrement vécue ici, avec des mariages annoncés puis défaits, n'a pu que dérouter jusqu'aux plus ardents défenseurs de la réforme. Probablement aussi, le refus d'entrer dans une logique autre que la fusion de régions a fragilisé l'édifice, plus qu'il ne l'a conforté. La peur d'ouvrir ce qui pouvait apparaître comme la boîte de Pandore de l'autodétermination départementale a finalement créé des tensions non nécessaires, que ces soupapes auraient permis de canaliser.

Monsieur le ministre, nous considérons qu'il faut du temps pour qu'une telle réforme puisse être partagée et soutenue par la population et les acteurs des territoires. Quelle est cette urgence absolue qui nous impose de boucler cette réforme de la carte des régions avant le week-end, j'allais dire avant le quart de finale de la Coupe du monde? Sans remettre en cause les contraintes, y compris peut-être constitutionnelles, nous avons encore du temps. Alors prenons-le, écrivons une méthode! Je suis convaincu que les évolutions qui semblent aujourd'hui impossibles peuvent devenir envisageables au terme d'un débat de qualité au Parlement, et surtout dans les régions.

Concernant la rapidité d'évolution, il suffit de voir la tournure qu'a prise en quelques jours le débat sur la fusion entre la Bretagne et les Pays de la Loire. Je note que le temps des postures semble aujourd'hui révolu et laisse place à des approches plus ouvertes et que la population s'invite dans le débat, certes par sondages, puisque nous n'avons pas fait appel à d'autres méthodologies. Il faut donc engager un débat public construit. L'opinion publique se fait entendre et elle est en train de faire évoluer un certain nombre de prises de position politiques.

Aussi, notre premier amendement vise à remplacer la carte du Gouvernement par une méthode, fondée sur l'instauration d'un véritable débat dans les territoires, dans un temps certes contraint, mais pas irréaliste. Si jamais cette méthode n'était pas adoptée – j'ai tout de même quelques craintes sur le fait de trouver une majorité sur ce point –, nous soutiendrions le renvoi à l'automne en deuxième lecture de la finalisation de la carte. C'est un temps nécessaire, et ce ne sera pas du temps perdu. La nécessité de donner du temps au temps pour aboutir à une réforme ambitieuse est assez largement partagée ici. Tel est le sens du débat que nous avons eu ce matin.

Il faut aussi prévoir des mécanismes d'assouplissement de cette carte pour qu'elle puisse répondre à la complexité des situations: la diversité de nos territoires ne permet pas de calquer la même formule de redécoupage sur l'ensemble du pays. Il faut, par exemple – je pense que nous évoluons sur ce point –, un droit d'option des départements pour rééquilibrer certaines fusions. Nous avons bien avancé ce matin sur ce sujet, et j'en remercie notamment M. Mézard, avec lequel nous avons formé un axe politique que nous n'utilisons probablement pas assez souvent.

M. André Gattolin. Très bien!

M. Ronan Dantec. Nous soutiendrons la suppression des référendums actuellement obligatoires pour entériner le processus des redécoupages, quand ces derniers font déjà l'objet d'un consensus entre les élus concernés. Les différents groupes politiques sont parvenus, me semble-t-il, à un accord sur ce point. Je remercie M. le rapporteur d'avoir fait émerger des convergences de vues.

Je rappelle que les référendums obligatoires ont été introduits au Sénat, non pas dans un élan irrépressible en faveur de la démocratie directe, mais précisément pour rendre plus difficile toute évolution des limites territoriales. C'est notamment ce qui a empêché la création de la collectivité unique alsacienne, pourtant voulue par une majorité des habitants. La souplesse est rarement un handicap, surtout quand il faut réussir des réformes aussi acrobatiques, pour reprendre les termes du président Hyest.

J'en viens aux départements. Le projet de loi ne les supprime pas; après-demain, « de façon apaisée », on discutera tranquillement de leur disparition. Pour l'instant, ils conservent leurs compétences en matière d'action sociale, d'égalité d'accès aux services publics, d'égalité territoriale, ainsi qu'une compétence partagée sur le sport, la culture, le tourisme.

À cet égard, je veux m'adresser à mes collègues écologistes: quitte à m'éloigner – seulement en apparence – de la *doxa* de notre propre groupe politique, je crois que les départements peuvent, au contraire, aider à la réussite de cette réforme et apporter des réponses spécifiques quant à la diversité des territoires. Ils restent un échelon infrarégional qui peut garder une justification pour des secteurs ruraux évidemment, mais aussi pour des compétences particulières, des expérimentations.

Plutôt que de perdre hier un après-midi pour rien, si ce n'est pour dire qu'on s'est bien battu et qu'on est contre cette réforme, nous aurions dû débattre sur le fond de la place demain, dans certains territoires – pas obligatoirement dans tous –, d'échelons infrarégionaux dynamiques que la Constitution nomme départements, aux compétences claires, afin de ne pas retomber dans le travers des compétences croisées. Nous aurions été plus productifs, et cela aurait davantage correspondu au rôle que doit jouer le Sénat.

Je répondrai même à mon ami Michel Delebarre, qui ironise parfois sur certaines des propositions écologistes, en suggérant qu'elles seraient en avance ou en retard sur leur temps...

M. Jean Desessard. Disons qu'elles sont « décalées »!

M. Ronan Dantec. ... qu'il y a peut-être comme un parfum de bicamérisme, entre un conseil régional élu au suffrage direct et une sorte de chambre des territoires. Cette piste devra être explorée.

M. Jean-Pierre Raffarin. Ah, voilà l'idée: *69 is back!*

M. Ronan Dantec. Par conséquent, si nous pouvions éviter de crispier nos débats sur la disparition des départements, qui n'est pas prévue dans les deux projets de loi de réforme territoriale, il me semble que la qualité de nos échanges s'en trouverait améliorée.

Dernier point: cette réforme n'a de sens que si elle est accompagnée d'un véritable processus démocratique. On m'a parfois opposé, en commission, que nos propositions sur le sujet étaient hors de propos et qu'il valait donc mieux les renvoyer à plus tard, voire à très tard! Mes chers collègues, nous avons déjà voté une loi sur les métropoles en 2013, nous sommes en train de débattre du projet de loi relatif à la délimitation des régions et nous examinerons prochainement le projet de loi sur les compétences. On ne va quand même pas faire une quatrième loi pour traiter du volet démocratique! Monsieur le ministre, ce volet manque indéniablement dans le présent texte. Cela dit, nous nous sommes limités aux points les plus importants dans la série d'amendements que nous avons déposés sur le sujet. Monsieur le rapporteur, j'aurais pu en faire beaucoup plus!

M. Michel Delebarre, rapporteur. Je l'imagine volontiers!

M. Ronan Dantec. L'instauration, dans les intercommunalités, du suffrage universel direct, selon un scrutin proportionnel, est essentielle. On ne peut pas renforcer les intercommunalités et, dans le même temps, conserver le système actuel! On m'a objecté qu'une telle évolution renforcerait la technocratie, éloignerait le citoyen de l'élu...

Soyons sérieux! Les conseillers communautaires gèrent, parfois, des collectivités de plusieurs dizaines, voire centaines de milliers d'habitants. Il serait tout de même logique qu'ils soient élus au scrutin direct dans les intercommunalités de plus de 20 000 habitants! Au demeurant, il me semble que cette proposition aboutira tôt ou tard; il ne s'agit plus que d'une question de temps...

Le Sénat aurait pu franchir ce cap dans le cadre de la présente réforme. C'était notre ambition, mais je crains, malheureusement, qu'elle ne soit quelque peu difficile à réaliser. En tout cas, ce point reste, pour les écologistes, tout à fait essentiel: l'accroissement des responsabilités des établissements publics de coopération intercommunale sur la vie quotidienne des citoyens doit nécessairement s'accompagner de cette évolution démocratique.

Nous soumettons au débat d'autres propositions, comme la parlementarisation des assemblées régionales, avec, notamment, la séparation de l'exécutif et du délibératif – cette séparation se pratique déjà –, ou encore l'évolution de la composition et du rôle des conseils économiques, sociaux et environnementaux régionaux, les CESER.

M. Jacques Mézard. Supprimons-les! Ce sera toujours ça d'économisé...

M. Ronan Dantec. J'ai été surpris du peu d'enthousiasme que suscitait cette dernière proposition. Il s'agit tout de même de recueillir l'avis de la société civile!

Autre point important, que nous devons examiner dans les prochaines semaines: les rapports entre l'État, les collectivités locales et les préfets. Nous insistons également sur la nécessité de renforcer le droit de pétition local, qui crée du débat public dans les régions, et de réfléchir sur la possibilité, à terme, d'un système bicaméral régional – je n'y reviens pas.

Toutes ces propositions nous semblent relever complètement du champ du présent projet de loi.

Enfin, et ce point réunira peut-être davantage de consensus, il ne peut y avoir de renouveau démocratique sans une alliance dynamique entre démocratie participative et démocratie représentative. En effet, le renforcement de la démocratie passe par des élus présents sur les territoires, dans les lycées, les collèges, les multiples lieux de coopération permanente du projet territorial, avec les acteurs locaux et les citoyens. Or l'article 6 du projet de loi, en plafonnant à 150 membres l'effectif des conseils régionaux, représente un véritable recul pour certaines régions, en premier lieu l'Île-de-France.

MM. Jean Desessard et André Gattolin. Oh oui!

M. Ronan Dantec. La mission de représentation des membres des conseils régionaux est d'ores et déjà très lourde. En termes d'agenda, il leur est déjà très compliqué de siéger dans les lycées! Et, demain, ils devront en plus siéger dans les collèges, alors qu'ils seront moins nombreux! Cette évolution est tout de même assez surprenante.

Mme Cécile Cukierman. Le problème ne se pose pas seulement en Île-de-France! Dans le Cantal, il y aura deux élus pour siéger dans cinq lycées et quatorze collèges!

M. Ronan Dantec. Nous sommes bien d'accord, ma chère collègue.

Il serait paradoxal que nous baissions le nombre d'élus alors que les compétences des régions augmentent et que nous insistons tous sur la nécessité de renforcer la proximité. Comment moins d'élus pourraient-ils prendre plus de

décisions? C'est une équation impossible! Loin de verser dans le populisme facile de ceux qui dénoncent le trop grand nombre d'élus, nous considérons, au contraire, qu'un réseau dense d'élus régionaux est une clé de la réussite de cette réforme. C'est pourquoi nous avons déposé un amendement afin de maintenir le nombre d'élus actuel.

Le renforcement des collectivités locales doit nécessairement s'accompagner d'un renouveau de la démocratie locale. C'est aussi de cette manière que nous ferons reculer le repli sur soi et le sentiment diffus de relégation qui mine notre pays. Donnons plus de pouvoirs aux citoyens! Donnons plus de pouvoirs aux élus locaux et régionaux: ils les investiront au service de leur territoire! (*Applaudissements sur les travées du groupe écologiste. – M. Jean-Pierre Sueur applaudit également.*)

M. le président. La parole est à M. Jean-Léonce Dupont.

M. Didier Guillaume. Ah, un président de conseil général!

M. Jean-Léonce Dupont. Monsieur le président, monsieur le ministre, monsieur le secrétaire d'État, mes chers collègues, une réforme territoriale est nécessaire. Mais faut-il que notre pays soit fasciné par les structures et les jeux de pouvoir pour refuser d'aborder frontalement et au préalable les vrais enjeux... Je pense à la recherche du système le plus efficace, de la meilleure répartition des compétences, des niveaux de financement que nous pouvons aujourd'hui mobiliser. Après seulement pourra se construire le Meccano territorial permettant d'appliquer de manière pertinente les décisions prises en amont.

Pourtant, la méthode qui nous est imposée aujourd'hui est celle à laquelle on recourt traditionnellement dans ce pays: on joue au culbuto, on fait les choses à l'envers.

Je le répète, une réforme territoriale est nécessaire. Or la démarche présentée ne débouchera pas sur des économies rapides – si elle débouche un jour sur des économies! Monsieur le ministre de l'intérieur, vous avez énuméré un certain nombre d'économies potentielles: vous avez raison, mais vous avez omis l'éventualité d'une augmentation des dépenses.

M. Éric Doligé. Absolument!

M. Gérard Longuet. Voyez les transports!

M. Didier Guillaume. Et la fusion des départements et des régions?

M. Jean-Léonce Dupont. Je pose notamment la question des régimes indemnitaires.

Nous avançons à tâtons dans le maquis des contradictions et de l'improvisation dans laquelle le Gouvernement travaille et veut nous entraîner.

En 2013, nous avons débattu des métropoles, de leurs statuts et du seuil de leur création. À aucun moment ne s'est posée la question du périmètre des régions ou des communautés de communes, ni celle de l'avenir du département. Il nous a été présenté un nouveau mode de scrutin – ô combien créatif, pour ne pas dire exotique! – pour l'élection des conseillers départementaux, que le monde entier nous envie déjà...

M. Didier Guillaume. C'est l'ADF qui l'a présenté!

M. Jean-Léonce Dupont. ... et un nouveau découpage cantonal censé donner aux départements un cadre rénové de représentation, une nouvelle vie en quelque sorte. Nous étions alors loin de nous imaginer que les prochains candidats futurs élus auraient à éteindre la lumière!

Nous avons débattu de la création de conférences territoriales de l'action publique, de la suppression de la suppression de la clause de compétence générale et du principe de domaines partagés, dans lesquels tel ou tel niveau de collectivités exercerait un rôle de chef de file. Et, sans en avoir terminé sur le chapitre des compétences ni en avoir commencé sur celui des moyens, vous voilà en train de modifier la carte régionale, en attendant de toucher à celle des intercommunalités, et de sacrifier peu ou prou le département, dont le Premier ministre vantait ici même il y a quelques mois les mérites...

M. Jacques Mézard. Oui!

M. Jean-Léonce Dupont. ... en reprenant, d'ailleurs, les propos du Président de la République!

M. Didier Guillaume. Excellents propos!

M. Jean-Léonce Dupont. La carte régionale, dont nous allons débattre, vaudra sans doute pour les décennies prochaines. Évitions donc les erreurs fatales!

Les conditions publiques du tracé de cette carte ont ôté tout crédit aux propositions formulées pour un nombre non négligeable de régions.

M. Philippe Bas. Hélas!

M. Jean-Léonce Dupont. Ceux qui, dans cet hémicycle, en sont les représentants n'ont cessé de dénoncer ces propositions et de démontrer l'absence de logique des regroupements ou des non-regroupements présentés. Il n'échappe à personne aujourd'hui que cette carte est largement le fruit de jeux d'influence en proximité d'un parti devenu ultraminoritaire dans l'opinion...

M. Didier Guillaume. On verra!

M. Éric Doligé. Oui, on va le voir!

M. Jean-Léonce Dupont. Pas de concertation, nulle discussion sérieuse, aucun fondement rationnel pour cette carte, modifiée jusqu'à la dernière seconde précédant le bouclage des quotidiens régionaux! En 1789 et 1790, la carte des départements, qui a démontré sa solidité, a été élaborée en six mois, après de multiples contacts du Comité de constitution de l'Assemblée nationale avec ce que nous appellerions aujourd'hui « le terrain ».

M. Philippe Bas. On savait travailler à l'époque!

M. Jean-Léonce Dupont. Autre souci cartographique: les regroupements imposés par blocs régionaux existants. La remise à plat d'une carte qui a plus de cinquante ans ne peut pas se faire sans ouvrir la possibilité aux départements de sortir de leur cadre régional. Ce serait considérer que rien n'a changé dans notre pays, alors que les transformations sont, au contraire, innombrables. Par exemple, en un demi-siècle, les transports ou la carte des universités ont bouleversé les pratiques de vie sur tous les territoires. Des départements situés en frontière de régions peuvent légitimement souhaiter sortir de leur cadre régional actuel, qui ne doit pas devenir une prison par détermination de la loi. Cela ne concernera sans doute que quelques cas, mais reconnaître cette liberté de choisir son destin territorial est un minimum démocratique.

M. Didier Guillaume. Très bien!

M. Jacques Mézard. Parfait!

M. Jean-Léonce Dupont. Quant aux chefs-lieux de région, nous savons qu'ils ont historiquement été choisis par référence à l'administration d'État, là aussi depuis plus d'un demi-siècle. Tout en respectant, bien sûr, les prérogatives du pouvoir réglementaire, ne devons-nous pas l'encadrer et l'inciter à intégrer dans ses choix la montée en puissance économique et sociale des régions-collectivités territoriales et leur rôle structurant dans le développement du territoire?

Toutes les régions actuelles s'incarnent à travers leur ville-capitale. Cette incarnation est largement liée aux actions de marketing territorial qu'elles ont conduites. Demain, la perte de cette qualité, pour un nombre significatif d'entre elles, sera un coup fatal porté à l'aménagement du territoire ainsi qu'à leur croissance. Faut-il aussi que la ville chef-lieu soit automatiquement le siège du conseil régional, l'aire la plus peuplée et, par principe, la métropole, si métropole il y a? Je ne le crois pas, et je pense que nous devrions avoir, sur ce sujet, par ailleurs pas ou peu abordé en commission, une réflexion forte.

Autre conséquence de la nouvelle carte régionale: la représentation des territoires au sein des conseils régionaux. Vous le savez, le plafonnement à 150 sièges oblige à une diminution drastique du nombre de représentants. Sur ce plan, les petits départements ruraux sont, évidemment, les plus durement touchés. Dans ces conditions, il est difficile de créer un sentiment d'appartenance à un nouvel ensemble. L'éloignement autant que l'absence d'un nombre raisonnable de représentants suscitent, à l'inverse, un sentiment d'exclusion. Est-ce le nouveau désert français que nous voulons pour le XXI^e siècle? Ce désert, nous savons trop bien qui risque vite de l'occuper! Notre responsabilité est immense. (*M. Jacques Mézard approuve.*)

Dernier point: le calendrier électoral. Les mandats locaux sont devenus des variables d'ajustement: tel gouvernement les abrège, tel autre les allonge. Le gouvernement actuel n'a pas le monopole de tels procédés, même s'il semble y prendre un plaisir répété. Le calendrier électoral se trouve brinquebalé d'une année à l'autre. La précipitation du débat législatif qui nous est imposée résulte, nous le savons bien, de la nécessité que la circonscription électorale régionale soit définie un an avant la tenue du scrutin, que vous ne pouvez reculer encore davantage.

Mais il y a mieux, pour ne pas dire « pire »: le projet de loi programme d'ores et déjà une durée raccourcie du mandat des conseillers élus en 2015, durée qui serait justifiée par la réforme territoriale. Ne vaut-il pas mieux, au contraire, donner aux régions, qui seront en pleins travaux tout au long du mandat à venir, entre des périmètres nouveaux et des compétences supplémentaires, le temps d'un mandat normal pour « digérer » tous ces changements?

M. Gérard Longuet. C'est sûr!

M. Jean-Léonce Dupont. Si nous renouons avec la pratique consistant à faire tenir les élections en mars, les conseillers régionaux élus en décembre 2015 auraient jusqu'à mars 2022 pour travailler. Cette mesure me semble relever du bon sens!

Le raccourcissement des mandats débutant en 2015 touche aussi les conseillers départementaux. Cette disposition, je n'hésite pas à le dire, est proprement inadmissible. En effet, c'est de cette manière, quelque peu cavalière, que vous inscrivez dans la loi la fin des départements – je rappelle que le Premier ministre avait annoncé la suppression des conseils généraux à l'horizon de 2020. Et les propos

tactiques, les discours de circonstance – tenus même aujourd'hui dans cette assemblée – ne sont pas de nature à me rassurer ! Ce n'est pas une bonne manière d'agir.

Il a été largement démontré, depuis les annonces gouvernementales, qu'une telle mesure nécessitait une révision constitutionnelle, que vous savez ne pas pouvoir obtenir. Vous ne pouvez pas ne pas avoir entendu les réactions que ces intentions suscitaient – assez peu positives, faut-il le rappeler ?

Vous évoquez parfois l'idée qu'une telle réforme ne peut pas indistinctement et uniformément concerner l'ensemble des départements et qu'il convient de distinguer entre eux – selon qu'ils ont ou non une métropole sur leur territoire, qu'ils sont à dominante rurale ou urbaine, ... –, en feignant d'oublier que la solidarité est une exigence sur tous les territoires, qu'ils soient urbains ou ruraux.

Je prendrai l'exemple de la métropole lyonnaise. Ah, comme cela semble beau, plus lisible, plus simple ! Mais, au bout du bout, mes chers collègues, nous avons simplement créé un département supplémentaire, une métropole-département.

MM. Gérard Longuet et René-Paul Savary. Exactement !

M. Jean-Léonce Dupont. Le département du Rhône, prenant acte du transfert de son *management*, est aujourd'hui en train de recruter un directeur général et des équipes.

M. Didier Guillaume. Michel Mercier sera content !

M. Gérard Longuet. Eh oui, il s'est fait son petit département à lui !

M. Jean-Léonce Dupont. Vous entendez prendre une mesure générale de fin de vie programmée des départements sans que nous sachions ce que vous entendez proposer pour assurer le relais des actuels conseils généraux sur leur cœur de métier, la solidarité, mais sans doute ne le savez-vous pas...

On retrouve le vice fondamental de cette réforme : que faites-vous des compétences des départements et comment assurez-vous leur financement ? Si le second projet de loi commence à organiser la succession avec notamment le transfert des collèges, des routes départementales, des ports, des transports non urbains vers les régions, il ne dit rien des politiques de solidarité sociale.

Dans ce contexte, sans réponse crédible et dans un silence total, pour ne pas dire assourdissant, sur les moyens financiers, programmer aujourd'hui la fin des départements au mois de mars 2020 est une provocation pour les élus autant que pour les agents de nos collectivités, dont vous n'imaginez pas les interrogations et l'inquiétude.

M. Gérard Longuet. Très bien !

M. Éric Doligé. Bravo !

M. Jean-Léonce Dupont. Comment diriger pendant cinq ans une collectivité dont les personnels, et quelquefois les meilleurs, n'auront en partie de cesse que d'anticiper un reclassement préventif ? Ce sont donc en réalité tous les niveaux de collectivités qui sont impactés par ce premier texte soumis à notre examen, avant que l'on s'occupe sérieusement de leurs missions et de leurs moyens présents ou à venir.

Il y a trente-trois ans, l'été déjà, le Parlement débattait avec passion et force clivages de ce qui deviendrait la loi du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départe-

tements et des régions. Depuis lors, la construction de la décentralisation s'est poursuivie, parfois laborieusement mais toujours avec détermination.

Prenons garde à ne pas laisser piétiner ces droits et libertés locales, qui incarnent désormais aussi notre République, au plus près de nos concitoyens !

Prenons garde, enfin, que l'acte III de la décentralisation ne devienne pas en fait l'acte I de la recentralisation !

M. Éric Doligé. Eh oui !

M. Jean-Pierre Raffarin. Très bien !

M. Jean-Léonce Dupont. En écoutant vos propos, monsieur le ministre de l'intérieur, il me semble que les masques tombent, car ce sont en fait demain les préfets qui défendront les territoires ruraux. Quel progrès !

M. Gérard Longuet. Exactement !

M. Didier Guillaume. Mais non !

M. le président. Veuillez conclure, mon cher collègue.

M. Jean-Léonce Dupont. Demain, entre les régions et les intercommunalités, il y aura l'État autoritaire et impuissant. Belle perspective ! (*Applaudissements sur les travées de l'UDI-UC et de l'UMP.* – *M. Jacques Mézard applaudit également.*)

M. Gérard Longuet. Bravo !

M. Éric Doligé. Espérons qu'il a été entendu !

Mme Jacqueline Gourault, *présidente de la délégation sénatoriale aux collectivités territoriales et à la décentralisation.* Par qui ? Par Michel Mercier ?

M. le président. La parole est à M. Christian Favier.

M. Christian Favier. Monsieur le président, monsieur le ministre, monsieur le secrétaire d'État, mes chers collègues, je ne peux commencer cette intervention sans émettre les plus vives protestations, au nom du groupe CRC, sur les conditions d'examen de ce projet de loi. C'est en effet à la hussarde que la Haute Assemblée est censée examiner en procédure accélérée un texte fondateur qui, comme l'a indiqué le Président de la République, va chambouler nos institutions locales pour des dizaines d'années. Or, il faut le dire ici, le travail d'élaboration de ce texte a été bâclé. C'est indigne des enjeux et de la Haute Assemblée !

M. Jacques Mézard. Très bien !

M. Christian Favier. Depuis que notre assemblée est saisie, nous avons fait des propositions pour élargir son travail.

Nous avons d'abord demandé, avec d'autres, une commission spéciale afin d'examiner l'ensemble des conséquences d'une telle réforme dans une même structure de travail plutôt que de saisir pour avis toutes les commissions. Malheureusement, le temps contraint que nous a imposé le Gouvernement n'a finalement pas permis à la commission spéciale de répondre aux objectifs de sa création et tous les enjeux de cette réforme n'ont pas été traités.

Nous avons ensuite refusé que ce texte vienne en examen du fait de la faiblesse, pour le moins, de l'étude d'impact. Tout en rejetant nos griefs, le Conseil constitutionnel reconnaît tout de même qu'aucune des conséquences en termes d'emploi public n'est traitée.

Enfin, la motion référendaire ne visait qu'à nous assurer que le peuple souverain soit appelé à avoir le dernier mot sur une réforme de nos institutions locales.

Rien dans notre démarche ne s'est apparenté à une quelconque obstruction. Nous n'avons pas joué la procédure pour éviter le débat. Au contraire, les enjeux de cette réforme ont toujours été au cœur des démarches entreprises. Mais comment pouvions-nous accepter une méthode qui consiste à saucissonner les textes pour faire avaliser un nouveau cadre institutionnel régional et intercommunal sans débattre, au préalable, des compétences nouvelles ou des conséquences induites par la disparition programmée des conseils généraux ?

Il s'agit en fait d'un véritable coup de force institutionnel, d'une manipulation politique peu glorieuse et d'une marque de défiance à l'égard de la représentation nationale et des élus.

Dans un premier temps, ces textes bouleversent le paysage institutionnel local pour mieux le démembrer par la suite. Ce faisant, le Président de la République, pourtant garant de nos institutions, nous demande de brader, en une semaine, notre organisation territoriale et deux cents ans de notre histoire républicaine partagée.

La méthode employée met à mal la séparation des pouvoirs, chère aux législateurs ayant fondé notre République. En effet, les projets sont tellement encadrés, figés dans le temps et dans leur contenu, que le pouvoir législatif est de plus en plus transformé en un simple rouage administratif, entre les mains d'un pouvoir exécutif autocratique absolu, tellement sourd aux critiques qui montent de toute part.

M. Jean-Pierre Sueur. C'est nuancé...

M. Christian Favier. Cette tour d'ivoire élyséenne n'est d'ailleurs pas sans nous rappeler celle d'un autre temps, qui fit écrire au « petit horloger de Versailles » : « rien », sur son journal personnel, pour décrire ce qui s'était passé un certain 14 juillet 1789.

M. Gérard Longuet. Il n'avait pas le téléphone, c'est pour ça ! (*Sourires.*)

M. Christian Favier. En effet, partout, les élus locaux, les acteurs locaux, les populations s'expriment, grondent. J'en veux pour preuve, par exemple, la motion unanimement adoptée par l'Assemblée des départements de France pour affirmer son opposition à la réforme territoriale telle qu'elle nous est aujourd'hui proposée.

La quasi-unanimité des protagonistes rejette, si ce n'est l'objet de la loi, en tout cas la méthode. Quant au peuple, dont le Gouvernement espère le soutien, ce dernier le garde soigneusement éloigné, ne lui permettant de s'exprimer que par sondages et refuse évidemment de lui laisser décider du cadre institutionnel local par voie référendaire.

Alors, oui, sur cette question comme sur tant d'autres, nous devons maintenant faire vivre le changement !

À l'opposé des petits comités, des petits arrangements de couloir pour établir la carte des nouvelles baronnies, il est temps que s'installe dans notre pays un grand débat national pour refonder notre République et non pour faire peser sur les collectivités la responsabilité de la dette publique que les gouvernements successifs ont creusée depuis trente ans. Car, ne l'oublions pas, cette réforme est arrivée dans le discours public par le biais de la recherche d'économies, sous la pression des institutions européennes. C'était même le premier argument utilisé.

Or, depuis, la preuve en a été apportée, cette fusion des régions va d'abord coûter cher, et les économies à venir ne sont pas assurées sans réduire massivement les services publics et l'action sociale. C'est d'ailleurs bien cela qu'exige Bruxelles dans sa recommandation adressée le 2 juin dernier : « Le projet de nouvelle loi sur la décentralisation devrait permettre de simplifier les divers échelons administratifs en France, en vue d'éliminer les chevauchements de compétences entre les administrations, de créer de nouvelles synergies, d'obtenir de nouveaux gains d'efficacité et de réaliser des économies supplémentaires en fusionnant ou en supprimant des échelons administratifs. »

Voilà donc le véritable objectif de ce projet de loi : suivre scrupuleusement les rails tracés par Bruxelles. C'est en quelque sorte, monsieur le ministre, si j'ai bien compris, votre feuille de route. On comprend mieux, dès lors, que l'utilité de cette réforme des territoires pour nos concitoyens n'est ni affichée, ni débattue et encore moins démontrée.

Cependant, les conséquences, on le sait, seront lourdes. Dès maintenant, les réductions drastiques opérées par l'État sur les dotations des collectivités locales conjuguées aux incertitudes qui pèsent sur le devenir des départements et des intercommunalités, notamment en région parisienne, génèrent une baisse des investissements des collectivités locales et donc, mécaniquement, une réduction de l'activité des secteurs du bâtiment, des travaux publics et du paysage. Selon des projections, cette réduction pourrait atteindre 10 % en 2014 et menacer directement près de 10 000 emplois en Île-de-France à très court terme.

Par ailleurs, cette réforme s'inscrit à contre-courant du processus de décentralisation engagé par notre pays. Alors que, depuis trente ans, le pouvoir local, communal et départemental, dans la proximité nouée avec la population, tente de mieux répondre aux besoins et aux attentes des citoyens, l'objectif de ces textes est la suppression des assemblées locales, au profit de grandes structures régionales et intercommunales de plus en plus éloignées des populations.

À l'inverse de tous les actes de décentralisation, vous venez même d'annoncer, monsieur le ministre, que pour compenser la disparition des départements, vous allez renforcer l'intervention des préfets. Autant nous nous félicitons d'un retour de l'action de l'État sur les territoires, que nous n'avons jamais contesté pour notre part, autant nous ne saurions accepter que cela se fasse contre les assemblées élues. C'est bien la preuve d'un retour en arrière, d'une reconcentration des pouvoirs, d'une recentralisation technocratique et, surtout, il faut bien le dire, d'un recul démocratique.

Intégration, concentration et organisation hiérarchique pyramidale des pouvoirs semblent être aujourd'hui l'alpha et l'oméga de votre pensée institutionnelle et de vos propositions, alors que tout pousse, au contraire, dans un monde moderne, à de nouvelles formes d'organisation plus souples, plus évolutives, plus collaboratives.

La nouvelle étape de la décentralisation, à laquelle nos concitoyens sont attachés, doit s'appuyer sur la volonté de rapprocher davantage les citoyens des lieux de décisions, de favoriser les coopérations, le partage des savoirs et des pouvoirs.

À rebours de tout cela, la perspective des mesures que vous nous proposez met gravement en péril notre organisation démocratique. Ainsi, vous voulez supprimer, en 2020, plus de 4 000 élus départementaux et leurs assemblées délibéra-

tives. Qui peut croire qu'il y aura plus de démocratie avec moins d'élus et moins d'assemblées élues ? Y aura-t-il plus de démocratie en supprimant l'obligation de consultation des citoyens en cas de modification de la région de rattachement d'un département ?

Mme Cécile Cukierman. Très bien !

M. Christian Favier. Y aura-t-il plus de démocratie en refusant, dans ce cadre de bouleversement institutionnel, que la parole soit donnée au peuple ?

Ni utile ni démocratique, pourquoi débattre d'un tel texte ? Où sont les véritables enjeux ? Mettons-nous tous la même chose derrière les mots ?

Ainsi, et ma collègue Cécile Cukierman y reviendra dans la discussion générale, lorsque l'on parle de régions fortes, de compétences et de pouvoirs réglementaires renforcés en leur faveur, sommes-nous toujours dans la perspective d'une République unitaire ou déjà sur la voie du fédéralisme ? La question se pose réellement lorsque l'on prévoit que l'intervention économique relèvera exclusivement des régions et qu'il faudra supprimer les doublons entre l'État et les régions.

L'État ne sera-t-il plus en mesure d'intervenir dans ce domaine ? Il n'y aurait donc plus de politique économique nationale, ni de politique nationale d'aménagement, ni de politique nationale d'enseignement supérieur ? Est-ce ce qui se cache derrière les déclarations de certains et les textes qui nous sont soumis ?

En fait, il y a un vrai jeu de dupes lorsque l'on débat de nos institutions locales et de notre démocratie de proximité. Prenons l'exemple de nos communes. Le sujet est si sensible chez nos concitoyens que tout le monde jure de les défendre alors que, depuis plusieurs décennies, tous les gouvernements ont tenté d'en réduire l'action : d'abord et toujours par le biais budgétaire, en réduisant les dotations de l'État et leur autonomie financière ; ensuite par la réduction de leurs compétences.

Le vecteur essentiel de cette dévitalisation de nos communes, en cours et à venir, ce sont d'ailleurs, nous le savons tous, les transferts vers les intercommunalités. Quant aux intercommunalités, elles étaient à l'origine librement choisies, fondées sur des projets communs. Maintenant, c'est terminé : on concentre autoritairement, toujours plus ! De 5 000 habitants, on va passer à 20 000 habitants. Ce sera combien ensuite : 50 000, 100 000 habitants ? Je souligne qu'en petite couronne les intercommunalités rassembleront au minimum 300 000 habitants.

M. Roger Karoutchi. Exact !

M. Christian Favier. Dans ces conditions, chacun sait que nos communes deviendront, à plus ou moins brève échéance, de simples mairies d'arrondissement, notamment lorsque sera instaurée l'élection au suffrage universel direct des conseillers communautaires.

Si j'attire l'attention sur la situation et l'avenir de nos communes, c'est parce que vous soulevez le sujet à demi-mot, monsieur le ministre, car leur nombre élevé est ce qui nous différencie le plus en Europe. Officiellement, on ne parle pas de la suppression des communes, mais les projets, j'en suis persuadé, sont dans les cartons. Ils peuvent en sortir rapidement et constituent la seconde étape. Voyez comment, d'un seul coup, a été annoncée la disparition des départements ! En quinze jours, le Président de la République a

changé d'avis : à Tulle, en janvier, il annonçait que les départements étaient utiles, puis que ceux-ci avaient fait leur temps et qu'il fallait maintenant les supprimer !

Le 27 janvier 2014, la loi MAPAM était promulguée, rétablissant la clause de compétence générale des départements et des régions. Moins de six mois plus tard, le futur projet de loi sur les compétences entend la supprimer.

Cette versatilité de la parole politique cache finalement mal un projet dont on sait qu'il est issu de la mission Balladur, dont la mise en œuvre n'a pas encore complètement abouti.

Ce texte s'inscrit dans une perspective libérale, celle d'une Europe fédérale des régions présentant partout la même organisation territoriale. Cette réforme se fera au nom d'une visée politique libérale et technocratique mettant à bas les structures de représentation de proximité, afin de toujours plus éloigner les centres de décision des citoyens et réduire ainsi leur capacité d'intervention et de contrôle

Au nom du changement, c'est le grand chambardement technocratique qui se prépare ici, pour faire en sorte que plus personne ne s'y retrouve. Au nom d'une prétendue lisibilité, vous remettez en cause tous les points d'appui démocratiques qui persistent encore dans notre société.

Ainsi, c'est finalement ce grand réseau d'élus locaux de proximité – communaux et départementaux –, avec leurs institutions, que vous voulez supprimer.

Notre critique est d'autant plus vive que cette réforme tourne résolument le dos aux engagements pris par le Président de la République lors de sa campagne électorale et dans son discours de Dijon. Loin des promesses sur un nouvel acte de décentralisation, nous sommes face – il faut bien le dire – à un nouveau renoncement, à une reculade, devant les exigences de l'Europe libérale.

Pour notre part, nous sommes favorables à une VI^e République, sociale et démocratique, qui redonne du pouvoir au peuple au travers de nouvelles institutions, à tous les niveaux, du local au national, et au travers de collectivités territoriales construites sur la coopération et non sur une forme d'intégration contrainte, librement administrées par des assemblées élues, aux pouvoirs renforcés, et non transformées en simples guichets déconcentrés des politiques de l'État. Tout cela exige un grand débat national, public, conclu par un référendum.

Par crainte du jugement populaire, vous le refusez. Nous le regrettons. En conséquence, le groupe CRC ne pourra que rejeter le texte que vous nous proposez. *(Applaudissements sur les travées du groupe CRC et du RDSE.)*

M. Michel Delebarre, rapporteur. Ce n'est pas une surprise...

M. le président. La parole est à M. Jacques Mézard.

M. Jacques Mézard. Monsieur le président, monsieur le ministre, monsieur le secrétaire d'État, mes chers collègues, imaginez-vous, dans une verte vallée du Massif central,...

M. Roger Karoutchi. Cela commence bien !

M. Didier Guillaume. C'est un poète ! *(Sourires.)*

M. Jacques Mézard. ... en train d'exposer à nos élus locaux les bienfaits de cette réforme, qui les éloigne de la région et leur enlève tout échelon de proximité...

Le monde évolue toujours plus rapidement et connaît des mutations technologiques, sociologiques, économiques sans précédent dans l'histoire. Nous en avons conscience. Nous

avons démontré notre sensibilité, notre volonté d'innovation dans bien des domaines, et nous fûmes souvent les premiers, qu'il s'agisse de bioéthique, de santé publique, de défense des droits de l'homme, d'économie solidaire et de tant d'autres questions.

M. Didier Guillaume. C'est vrai !

M. Jacques Mézard. Politiquement, monsieur le ministre, nous votons le budget. Il y a quelques jours, nous avons voté la réforme pénale. Cependant, nous ne voulons pas de ces projets néfastes pour notre nation : le binôme, le non-cumul et, aujourd'hui, ces deux textes.

Nous ne sommes pas comme l'Association des maires de France – l'AMF – de M. Laignel, nous ne contestons pas la baisse des dotations de l'État ; nous sommes conscients des vrais enjeux.

Toutefois, notre groupe s'oppose à ce que le Gouvernement bouleverse l'organisation territoriale – selon lui, pour des décennies – sans aucune concertation digne de ce nom, au mépris de ce que doit être le rôle du Parlement dans une démocratie parlementaire.

Nous nous opposons à ce qu'une nouvelle carte des régions soit dessinée au sommet de l'exécutif en quelques heures ou quelques jours, au gré de la puissance et de la proximité de quelques grands élus : Bretagne, Pays de la Loire, Nord-Pas-de-Calais et, aujourd'hui ou demain, Limousin !

Nous proposons de revoir votre projet, votre calendrier dans l'intérêt non seulement de la nation, mais aussi, monsieur le ministre, du Gouvernement. Oui, il convient de revoir la copie, parce que votre démarche est erratique tant sur la forme que sur le fond.

Victor Hugo, qui a siégé peu de temps, mais de quelle manière, dans cet hémicycle,...

M. Gérard Longuet. À deux reprises !

M. Jean-Pierre Sueur. Pendant dix ans !

M. Jacques Mézard. ... déclarait : « La forme, c'est le fond qui remonte à la surface ». Ce qui remonte aujourd'hui, c'est le non-respect du Parlement et d'abord du Sénat de la République, c'est aussi la méconnaissance de la réalité de nos territoires, en particulier de la ruralité.

Oui, nous vivons dans un régime à bout de souffle où le déséquilibre des institutions est de plus en plus dangereux.

Je dois étouffer dans l'œuf les arguties de certains zéloteurs annonçant des éléments de langage. Non, il ne s'agit pas d'un débat gauche-droite : de très nombreux exécutifs locaux, départementaux et régionaux dirigés par des élus socialistes ont délibéré pour s'opposer avec force, voire virulence, au projet. *A contrario*, des personnalités de droite ont exprimé, soit depuis quelques années, soit ces derniers mois, leur volonté de supprimer les départements. Je pense néanmoins qu'ils sont minoritaires dans leur camp...

M. Gérard Longuet. Tout à fait. C'est une minorité.

M. Jacques Mézard. J'ai obtenu, monsieur le rapporteur, parce que je les ai demandées et non parce que vous les avez communiquées, les copies des réponses des présidents de conseils régionaux et de conseils généraux que vous avez consultés. J'en ai fait l'analyse : dix-huit conseils généraux sont contre cette fusion, six pour ; deux conseils régionaux sont contre, un pour, sans compter ceux qui ont délibéré depuis lors. Je tiens à rappeler également l'opposition résolue de l'Assemblée des départements de France, l'ADF, et de son président, à ma connaissance socialiste...

J'ai lu avec intérêt ce matin l'excellent amendement du groupe socialiste, que je remercie, lequel vise à ce qu'à partir de 2020 les conseils départementaux soient maintenus en zone rurale. L'objet de cet amendement, je le dis très clairement, correspond tout à fait à ce que notre groupe dit depuis plusieurs semaines. Il sera d'ailleurs intéressant de connaître la position du Gouvernement.

Il ne s'agit pas non plus, mes chers collègues, d'un débat des prétendus anciens contre les prétendus modernes. Quel petit argument que celui de nous dire que nous ne voulons rien changer ! Non, nous voulons mieux changer.

Notre groupe, avec d'autres, a permis ici le vote de la loi du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles, après de vrais débats. J'ai souvenir de m'être opposé à l'époque à Mme la ministre Lebranchu quand elle a demandé le vote du rétablissement de la clause de compétence générale. Aujourd'hui, vous proposez l'inverse ! Qui est incohérent ? Qui est moderne ? Vous ou nous ? Ceux dont la seule proposition est de dire que, puisque le monde change, il faut changer, sont non pas de vrais réformistes, mais de vrais opportunistes.

Nous nous sommes opposés au fameux binôme, défendu ici même par l'actuel Premier ministre. Soyons réalistes, personne aujourd'hui ne considère qu'il s'agit d'une bonne idée. Vous ne voulez guère l'utiliser que pour gérer l'extinction des conseils généraux. Je souhaite d'ailleurs bon vent aux liquidateurs...

J'en viens à l'argument selon lequel nous discutons de cette réforme depuis vingt ans et qu'il n'est plus nécessaire de débattre puisque tout a été dit. C'est inacceptable ! Ce projet est une création *ex nihilo*, qui n'est la déclinaison d'aucun rapport, d'aucun débat, d'aucune concertation.

Je tiens à saluer le courage de notre collègue socialiste Yves Krattinger, ainsi que la qualité de son intervention en commission spéciale, au cours de laquelle il a pourfendu techniquement ce projet et démontré qu'il n'était en rien le produit de l'excellent rapport Raffarin-Krattinger, contrairement à la communication officielle. (*Très bien ! et applaudissements sur les travées de l'UMP.*) Cet excellent rapport avait recueilli ici un large consensus : pourquoi n'avoir point travaillé sur ses bases ?

M. René-Paul Savary. Absolument !

M. Jacques Mézard. Contrairement à d'autres projets de loi, vous ne pouvez non plus nous asséner l'argument selon lequel il s'agit d'un engagement du Président de la République ! Et puisque vous nous avez parlé de cohérence hier, je vais vous démontrer que l'incohérence, ce n'est point nous.

Pour ce qui est de l'orthodoxie de ces deux textes, je vous renvoie à quelques citations du Président de la République, avant et après son élection. Lors du discours qu'il a prononcé à Dijon, le 3 mars 2012,...

M. Didier Guillaume. Très bon discours !

M. Jacques Mézard. ... j'étais présent, tout comme vous, monsieur le ministre. Il déclarait alors : « Je garantirai donc le niveau des dotations de l'État aux collectivités locales. [...] Aux départements le rôle d'assurer et de renforcer les solidarités sociales et territoriales. Ils n'y parviendront que si les conseils généraux disposent de nouvelles ressources ».

À Tulle, le 19 janvier 2014, le Président de la République déclarait encore : « Les départements gardent donc leur utilité pour assurer la cohésion sociale et la solidarité territoriale. Et je ne suis donc pas favorable à leur suppression pure et simple comme certains le réclament. Car des territoires ruraux perdraient en qualité de vie, sans d'ailleurs générer d'économies supplémentaires, si l'on y supprimait le département. » C'est parfait! (*Exclamations amusées sur les travées de l'UMP.*)

M. Jean-Léonce Dupont. Tout est dit!

M. Didier Guillaume. Vous avez sauté une partie du texte!

M. Jacques Mézard. Et M. le Premier ministre, dans ce même hémicycle, lorsqu'il soutenait le binôme, nous disait : « Certains continuent de croire que moderniser la vie politique locale, c'est supprimer un échelon. [...] Le département est un échelon de proximité essentiel, un échelon républicain par excellence. [...] on n'améliore pas l'efficacité des politiques publiques en éloignant les citoyens des décisions. » Je suis d'accord avec lui!

M. Didier Guillaume. Il parle d'or!

M. Jacques Mézard. Qui a changé d'avis par rapport à un discours récent, dont nous pouvons approuver bien des éléments? Qui manque de cohérence? L'exécutif ou nous?

Non, monsieur le ministre, il ne nous est pas agréable de nous opposer avec force à un Premier ministre que nous respectons, à un ministre de l'intérieur dont nous connaissons les qualités et avec lequel nous partageons bien des convictions – car vous fûtes à bonne école et vous ne la reniez point! (*Sourires sur les travées du RDSE.*)

Toutefois, nous devons pourtant nous opposer, car, oui, la qualité de l'arbre ministériel, je l'ai dit hier, ne pourra cacher la forêt de l'impréparation, voire de l'incohérence. Tel est notre devoir de parlementaires. Vous citiez Edgar Faure hier. Souvenez-vous du titre de ses mémoires : *Avoir toujours raison... c'est un grand tort.*

M. Gérard Longuet. Surtout trop tôt!

M. Christian Cambon. Très bien!

M. Jacques Mézard. Parlant de la décolonisation, il disait aussi qu'il faut de « l'indépendance dans l'interdépendance ».

M. Roger Karoutchi. C'était à propos du Maroc!

M. Jacques Mézard. On peut aussi vouloir tout et son contraire...

Nous avons vu que ces projets ne correspondent à aucun engagement. Ils ne sont pas davantage en phase avec les conclusions des divers rapports parlementaires. Il était donc légitime et démocratique que ces propositions nouvelles, sorties du chapeau de l'exécutif, fassent l'objet d'une concertation et d'un débat.

Au lieu de cela, nous n'avons droit qu'à une caricature de discussion : vous avez scindé deux textes qui ont été présentés ensemble en conseil des ministres, parce qu'ils sont indissociables au fond ; vous avez décidé d'abuser de la procédure accélérée, avec un conseil des ministres le 18 juin dernier, une conférence des présidents au Sénat le soir même, cinq jours pour déposer des amendements en commission, un examen en séance publique le 1^{er} juillet, tout cela étant fondé sur le *leitmotiv* selon lequel nous aurions le temps de débattre en séance publique!

Le tout fut agrémenté d'une étude d'impact indigente ne répondant pas aux prescriptions de la loi organique et d'un rapport auquel on pourrait, sur certains points, monsieur le rapporteur, attribuer le même qualificatif, car il évacue sans

examen toutes les véritables questions. Et que dire du travail de la commission spéciale? Nous avons fait ce que nous pouvions : cinq heures d'audition en tout et pour tout, et une matinée passée à jouer au Monopoly ou au Rubik's cube pour dessiner à la sauvette une nouvelle carte. Est-ce bien raisonnable vis-à-vis de l'ensemble de nos concitoyens? (*Très bien! sur les travées de l'UMP.*)

Le tricot, il paraît que c'est une maille à l'endroit, une maille à l'envers. Or ce texte n'est que mailles à l'envers. Vous avez commencé par la fin, la loi électorale sur le binôme, vous poursuivez par le découpage des régions et terminez par les compétences et la suppression du département. C'est tout à fait illogique!

Par les moyens de procédure législative que nous permettent la Constitution et le règlement du Sénat, nous avons voulu exprimer fortement notre hostilité à de tels procédés. D'où la motion référendaire votée très largement hier par le Sénat. Entendez ce message et épargnez-nous les cris d'orfraie de ceux qui, lorsqu'ils étaient dans l'opposition, ont ici même signé et défendu des motions référendaires sur des sujets bien moins essentiels.

S'agissant des institutions, nous avons déjà pu juger, avec la loi sur les élections départementales et le non-cumul des mandats, que le Gouvernement avait pour habitude, sur de tels textes, de refuser toute modification en nous expliquant que l'Assemblée nationale aurait le dernier mot. Comment restaurer la confiance? Chat échaudé...

L'impréparation de ce texte, monsieur le ministre, est reconnue sur l'ensemble des travées.

Tout d'abord, il n'y a point trace de décentralisation. Rien sur la poursuite des transferts de compétence de l'État vers les collectivités – le vide sidéral! Vous ne terminez même pas certains transferts de compétences en partie entamés.

Bien mieux, pour faire passer la pilule de la suppression des conseils généraux, vous annoncez un renforcement de l'État dans les départements au moment même où les dispositifs ATESAT – assistance technique de l'État pour des raisons de solidarité et d'aménagement du territoire – sont supprimés, où les communes vont devoir assumer la charge de l'instruction du permis de construire et où la suppression des certains services est annoncée.

Votre projet, c'est le binôme région-intercommunalité, accompagné de la suppression des conseils généraux et, progressivement, des communes.

Est-ce une avancée démocratique? Si vous ne modifiez pas le système électoral, c'est plutôt un double recul. En effet, étendre à de grandes régions le système électoral actuel, c'est non seulement priver les départements à faible population de toute représentation sérieuse, mais aussi faire siéger au conseil régional des élus complètement coupés des territoires et des habitants.

M. Gérard Longuet. Des élus « hors sol »!

M. Jacques Mézard. Aujourd'hui, personne ne connaît les conseillers régionaux désignés par les sections des partis.

M. Jean-Claude Lenoir. C'est vrai!

M. Jacques Mézard. Demain, ce sera pire : le pouvoir sera confisqué de manière encore plus évidente par les présidents de région et leurs services techniques. Quant aux intercommunalités, même avec le fléchage, le lien direct avec les citoyens est tenu.

Au reste, comment occulter le fait que ce système électoral appliqué à de très grandes régions va interdire l'expression de sensibilités minoritaires et installer fermement l'extrême droite dans nos territoires ?

M. Gérard Longuet. Ce texte fait le lit du Front national !

M. Jacques Mézard. Vous voulez nous éliminer, monsieur le ministre, monsieur le secrétaire d'État, et vous voudriez, en plus, que nous vous en remercions.

M. Roger Karoutchi. Mais oui !

M. Jacques Mézard. Ce projet constitue-t-il, ensuite, une avancée dans l'organisation territoriale ? Aucunement, les découpages qu'il contient sont totalement arbitraires, sans aucun lien avec les réalités économiques, géographiques et historiques, pas plus qu'avec les grands bassins de vie.

M. Christian Bourquin. On peut le dire !

M. Jacques Mézard. M. le rapporteur ne veut pas que la Picardie rejoigne sa région, non pas pour développer l'emploi, mais – soyons francs ! – pour préserver le résultat électoral ! La suite se décline à l'envi.

M. Daniel Dubois. C'est lamentable !

M. Jacques Mézard. Ce projet est-il une avancée pour trouver les économies nécessaires au respect des critères imposés par l'Europe ? Sur ce point, les annonces de M. le secrétaire d'État auprès de la ministre de la décentralisation relevaient de la pure fantaisie. (*M. le secrétaire d'État proteste.*)

M. Éric Doligé. Eh oui !

M. Jacques Mézard. Personne n'y a cru ; cet argument est d'ailleurs abandonné. À ce propos, je note que, lors des questions d'actualité au Gouvernement, M. le Premier ministre n'a pas répondu à l'excellente question d'Anne-Marie Escoffier.

Ce projet représente-t-il, enfin, une avancée dans la simplification de l'organisation territoriale ?

M. Christian Bourquin. Non !

M. Jacques Mézard. Nous attendons toujours le plus petit début de preuve que l'organisation proposée sera plus lisible et plus efficace pour le citoyen. Nous pensons plutôt qu'elle contribuera à aggraver les choses pour des millions de nos concitoyens, en les éloignant du centre de décision régional.

La Lozère et le Cantal ont été cités dans nos débats d'hier ; comment expliquer aux habitants de ces territoires qu'ils résideront à onze heures de train aller-retour de la métropole régionale ? Comment leur expliquer qu'ils ne seront représentés que par un, deux ou trois conseillers sur les cent cinquante que compteront les futurs conseils régionaux, et qu'ils seront par conséquent inaudibles ?

On nous répond qu'il suffit d'y faire siéger de bons élus ; cela revient à affirmer que les départements dotés de nombreux représentants n'y enverraient que des imbéciles ! (*Sourires sur les travées du RDSE, de l'UDI-UC et de l'UMP.*)

M. Gérard Longuet. Absolument !

M. Jacques Mézard. Ce n'est pas un argument !

Le Gouvernement va répondre favorablement à l'angoisse de la Corrèze – Tulle l'y oblige ! –, mais nombre d'autres départements excentrés vont être les victimes – pour ne pas dire les sacrifiés – de cette réforme.

Vous n'apportez, monsieur le ministre, monsieur le secrétaire d'État, aucune réponse à nos questions, à nos inquiétudes : vous traitez le besoin de proximité par l'éloignement,

la sous-représentation et la marginalisation définitive. Créer de grandes régions en supprimant l'échelon de proximité dans les zones rurales est une des pires incohérences de ce projet.

Oui, notre société change et les évolutions sont telles que l'on ne peut imposer la même organisation à tous les territoires. À quoi sert, en effet, un conseil départemental à Paris, si ce n'est à cumuler les indemnités ? (*M. Roger Karoutchi approuve.*) La situation dans les départements où existent des métropoles n'a rien à voir avec nos départements ruraux ; la loi doit donc accepter ces différences, les reconnaître.

M. Gérard Longuet. Exactement !

M. le président. Veuillez conclure, mon cher collègue.

M. Jacques Mézard. J'en termine, monsieur le président.

M. Gérard Longuet. Vous pouvez continuer, cher collègue, c'est très bien !

M. Jacques Mézard. Parmi les dossiers les plus urgents, figure incontestablement celui de la fiscalité locale, qu'il faut rendre plus lisible et plus juste, mais aussi celui de la péréquation, la vraie, celle qui rétablit un équilibre entre les territoires, et non pas celle qui compense les erreurs de gestion et l'endettement de certaines collectivités.

Vous avez choisi un autre chemin. Pour que nous nous retrouvions sur une partie du trajet, sachez, monsieur le ministre, monsieur le secrétaire d'État, que nous pouvons accepter la mise en place de grandes régions, que nous sommes favorables à une spécialisation des compétences, favorables également à une organisation différenciée selon les territoires métropolitains ou ruraux, favorables, enfin, au renforcement des intercommunalités et aux communes nouvelles.

M. Christian Bourquin. Ce n'est déjà pas mal !

M. Jacques Mézard. Monsieur le ministre, monsieur le secrétaire d'État, votre projet sera rejeté par le Sénat en première lecture, puis examiné à toute vitesse par des députés de plus en plus éloignés des problèmes des collectivités ; il appartient donc au Gouvernement de décider s'il choisit le chemin de la raison et du bon sens.

Inscrivez dans la loi le principe d'un nombre maximal de régions, impartissez au Parlement un délai pour voter une carte en liaison avec la question des compétences, conservez l'échelon des conseils départementaux, sauf dans les territoires métropolitains, repoussez les élections si vous le voulez, et, alors, vous n'aurez pas reculé, vous aurez fait œuvre de responsabilité et de rassemblement. Vous aurez fait, en somme, ce que nous attendons de vous ! (*Bravo ! et applaudissements sur les travées du RDSE, de l'UDI-UC et de l'UMP.* – *M. Christian Bourquin se lève et applaudit.*)

M. le président. La parole est à M. Jean-Pierre Raffarin.

M. Jean-Pierre Raffarin. Monsieur le président, monsieur le ministre, monsieur le secrétaire d'État, mes chers collègues, avec ce débat bâclé, je crains que ne soit porté un coup fatal à la décentralisation. Pour ma part, je dirai que ce texte, c'est le projet des sept erreurs. J'y vois en effet un certain nombre d'erreurs majeures, aussi bien dans la procédure retenue pour son examen que dans son ambition même.

La première erreur, cela a été souligné par de nombreux orateurs, c'est la précipitation dont a fait preuve le Gouvernement. Franchement, quand on apprend comment ce projet de loi a été élaboré, quand on voit comment il a été difficile de bâtir une carte régionale, quand on sait les condi-

tions dans lesquelles elle aurait été négociée, le soir, à l'Élysée, il est difficile de ne pas douter de la réflexion engagée, donc, au fond, de la légitimité de ce travail.

Les conditions dans lesquelles ce texte est examiné ne sont pas dignes du Parlement. Nous connaissons tous, mes chers collègues, les délais nécessaires, généralement, à l'adoption d'un texte, ou le temps requis par la simple navette parlementaire. Le 14 janvier dernier, le Président de la République a annoncé un plan pour une politique de l'offre destinée aux entreprises.

M. Gérard Longuet. Plan qui n'est toujours pas adopté !

M. Jean-Pierre Raffarin. Six mois plus tard, il n'y a toujours rien.

Pour le présent texte, en revanche, le Conseil constitutionnel a rendu sa décision mardi matin, le Sénat a siégé mercredi soir et adopté une motion référendaire, que l'Assemblée nationale a rejeté dans la foulée : voilà une navette rapide ! (*M. Jacques Mézard approuve.*)

M. Didier Guillaume. C'est l'efficacité parlementaire !

M. Jean-Pierre Raffarin. Nous pouvons vous proposer de nombreux textes, monsieur le ministre, monsieur le secrétaire d'État, qui mériteraient d'être examinés aussi vite ; vous nous avez démontré que c'était enfin possible !

Tout cela, en réalité, a été fait pour escamoter le débat. L'essentiel, ce n'est pas le fond du sujet, c'est le calendrier électoral. C'est profondément désolant pour nous, les Girondins, qui sommes nombreux à siéger en ces lieux.

Évidemment, je sais quel serait le meilleur destin pour la région dont je suis l'élu. Évidemment, comme mes collègues charentais, notamment, je sais que le Poitou-Charentes et le Limousin ont vocation à se rassembler dans la grande Aquitaine. Je le sais très bien ; je le vis depuis quarante ans. Mon père, ma mère, ma famille, mon sang : tout cela me l'a appris !

M. Didier Guillaume. Alors ?

M. Yannick Vaugrenard. Pourquoi avoir attendu si longtemps ?

M. Jean-Pierre Raffarin. Toutefois, puis-je, en trois jours, décider de fusionner l'Alsace et la Lorraine ? Puis-je, en quelques heures, consentir à quelque marchandage, sous prétexte que certains notables sont convenus de se rapprocher par intérêt ?

Je suis capable de parler de mon territoire, mais, pour le reste de la France, je veux que l'État et le Parlement discutent ensemble, qu'ils mènent ensemble une réflexion économique, sociale, géographique, culturelle, historique, et qu'ensemble ils élaborent une carte.

M. Roger Karoutchi. Évidemment !

M. Jean-Pierre Raffarin. Très franchement, avec Yves Krattinger, dont je regrette l'absence – significative – aujourd'hui, nous aurions pu vous la dessiner, cette carte. Nous étions prêts ; il nous fallait seulement un peu de temps, un peu de confiance. Nous vous aurions proposé le résultat d'une approche discutée, partagée, le fruit d'un bon travail parlementaire. C'était faisable, mais certainement pas dans la précipitation ! (*Applaudissements sur les travées de l'UMP et de l'UDI-UC.*)

La deuxième erreur est d'avoir adopté une logique inversée, qui conduit à décider du périmètre avant de discuter des compétences.

M. Daniel Dubois. Voilà !

M. Jean-Pierre Raffarin. Je vais prendre un exemple concret : est-il bien sérieux de vouloir transférer à une grande région la compétence en matière de tourisme, quand il s'agit, évidemment, d'une compétence de proximité ?

M. Gérard Longuet. Évidemment ! Autant parler d'huîtres à Dreux ! (*Sourires sur les travées de l'UMP.*)

M. Jean-Pierre Raffarin. Autant il est intéressant, pour que la France ait une stratégie claire en la matière, que le ministre des affaires étrangères soit également chargé du tourisme, autant il faut laisser le terrain de camping sous la responsabilité des acteurs locaux ! On le voit bien, pour ces questions, il est nécessaire de discuter de la compétence avant de définir le périmètre. (*Très bien ! et applaudissements sur les travées de l'UMP et de l'UDI-UC.*)

La troisième erreur, celle qui me paraît la plus grave, me semble due – je le dis sans arrogance ni prétention – à un déficit de pensée. Pour réduire le millefeuille territorial, car on en parle depuis une bonne dizaine d'années,...

M. Jean-Pierre Sueur. Voire plus !

M. Jean-Pierre Raffarin. ... deux grandes voies existent, qui peuvent être aménagées avec beaucoup de nuances.

La première voie, retenue par le gouvernement précédent, consistait à rapprocher le département et la région. Le conseiller territorial aurait été une sorte d'enzyme unificatrice qui, à terme, aurait contribué à réunir les deux structures pour faire l'économie d'un échelon administratif.

M. Gérard Longuet. Voilà !

M. Christian Cambon. Ce n'était pas si stupide !

M. Jean-Pierre Raffarin. Vous n'en avez pas voulu, monsieur le ministre. Dans votre intervention, en effet, vous avez prétendu que nous n'avions pas fait de proposition sur le sujet qui nous occupe. Pourtant, la loi de réforme des collectivités territoriales avait été adoptée, et c'est vous qui avez décidé de l'abroger !

La seconde voie, sur laquelle nous avons travaillé avec Yves Krattinger et les membres de la mission commune d'information sur l'avenir de l'organisation décentralisée de la République, consistait à prendre acte de l'impossibilité du rapprochement du département et de la région, pour les raisons que je viens d'évoquer, en adoptant une stratégie de différenciation.

M. Gérard Longuet. Exact !

M. Jean-Pierre Raffarin. Pas de doublon, deux vocations complètement différentes : la proximité – c'est-à-dire la cohésion sociale et territoriale – au département, la puissance – les investissements, les projets d'envergure, l'enseignement supérieur, l'intervention économique, les grandes infrastructures, en somme, la programmation de long terme – à la grande région.

De deux choses l'une : soit la puissance et la proximité sont réunies dans une structure, ce qui s'apparente à un rapprochement entre le département et la région, soit on les sépare, en adoptant une clause de compétence qui empêche que les structures se fassent concurrence. Nous l'avons souligné, dans bien des territoires, en effet, la région est un quatrième ou un cinquième département ; elle cherche à départementaliser son action. De son côté, le département cherche parfois à régionaliser son action. Tout cela est cause de nombreux doublons.

Nous avons donc opté pour la séparation, en établissant entre la région et le département une différence de nature : à l'une les grandes infrastructures, à l'autre la proximité, la cohésion sociale et territoriale.

Dès lors, il n'était pas très élégant – je dirai même que c'était une faute – de mêler en permanence nos deux noms, celui d'Yves Krattinger et le mien, à l'évocation de votre réforme, monsieur le ministre ; notre réflexion n'était pas du tout du même ordre que la vôtre. (*Applaudissements sur les travées de l'UMP et de l'UDI-UC.*)

Si, dans le rapport, nous acceptons le principe de la réforme et de la grande région, nous considérons que cette dernière est le fondement du département. Annoncer en même temps la création de grandes régions et la suppression du département, c'est s'en prendre à la proximité et à la décentralisation !

La décentralisation, en effet, a pour vocation d'apporter de la simplicité et de l'efficacité, grâce à la proximité. C'est parce qu'on fait les choses dans la proximité qu'on les fait mieux et que cela coûte moins cher.

M. Alain Néri. Vous n'en étiez pas convaincu en 1982 ! Nous nous en souvenons !

M. Jean-Pierre Raffarin. La proximité, c'est la vertu. Une réforme qui s'y attaque est donc une réforme fragile.

M. Alain Néri. Il vous a fallu du temps pour penser cela !

M. Jean-Pierre Raffarin. La quatrième erreur, c'est que la concertation a été bâclée. La mission commune d'information, elle, a fait un travail considérable. En pleine période de campagne pour les élections municipales, des membres du groupe UMP, du groupe socialiste et de tous les autres groupes se sont réunis ; ils ont créé une mission commune d'information et sont parvenus à se mettre d'accord sur un texte, qui fut adopté à la quasi-unanimité. Croyez-vous, monsieur le ministre, monsieur le secrétaire d'État, que cela a été facile à faire accepter par nos diverses formations politiques ?

Pour le projet dont nous discutons, aucun des membres de la mission n'a reçu un seul coup de fil ni obtenu un seul rendez-vous. Aucune personnalité ne nous a contactés pour demander notre avis, pas même le préfet de la région dont je suis l'élu, qui ne m'a invité que pour discuter des cantons. J'ai seulement entendu dire, deux heures avant l'annonce officielle, qu'il était question que le Poitou-Charentes fusionne avec les Pays de la Loire, qui n'ont pas voulu, puis avec l'Aquitaine, qui a refusé, et finalement, après cette accumulation d'échecs, avec le Centre.

Mme Jacqueline Gourault. Absolument !

M. Jean-Pierre Raffarin. Tout cela s'est fait sans qu'un seul coup de fil soit passé aux membres de la mission, monsieur le ministre, sans qu'aucune discussion ou réunion de travail soit organisée !

M. Christian Cambon. Quelle élégance !

M. Jean-Pierre Raffarin. Cette attitude envers le Parlement est tout à fait inacceptable. (*Applaudissements sur les travées de l'UMP et de l'UDI-UC.*)

Le travail réalisé avec Yves Krattinger et les membres – de gauche comme de droite – de la mission était fondé sur le respect et le consensus ; des moyens avaient été trouvés. Nous pourrions mener à bien cette réforme, si vous nous la confiiez, alors que vous, vous êtes dans une situation très

difficile et aurez du mal à tirer quelque chose de positif de tout cela. (*Applaudissements sur les travées de l'UMP et de l'UDI-UC.*)

M. Gérard Longuet. C'est un échec !

M. Jean-Pierre Raffarin. La cinquième erreur a été de raviver l'antagonisme entre l'État et les territoires. Le gouvernement précédent avait été particulièrement maladroit ; il avait accumulé un certain nombre d'erreurs, qui ont abouti, notamment, à la perte du Sénat.

Pourtant, vous n'avez pas tiré la leçon de nos échecs. Vous n'avez pas compris que s'attaquer en même temps à la carte de l'intercommunalité, au financement des collectivités territoriales, aux départements, à la carte régionale et à la carte scolaire contribuait à monter les territoires contre l'État.

Mme Jacqueline Gourault. Absolument !

M. Gérard Longuet. Ils veulent nous aider pour les prochaines élections sénatoriales !

M. Jean-Pierre Raffarin. Le conflit est grand entre les territoires et l'État. Or comment voulez-vous faire une réforme constructive, positive, qui dégage des perspectives d'avenir, quand ce mécontentement gronde ? De notre côté, nous nous en accommoderons au mois de septembre prochain, mais nous ne souhaitons jamais voir notre pays divisé.

La sixième erreur, Jacques Mézard l'a souligné, réside dans l'absence de vision sur la ruralité. On ne peut pas accepter l'idée que le conseil départemental serait seulement pour les territoires ruraux. Le monde rural a besoin de péréquation, d'équilibre. Si vous isolez les zones de pauvreté, vous ne leur donnez pas la possibilité de s'en sortir ! (*Applaudissements sur les travées de l'UMP.*) Il faut des partenariats entre l'urbain et le rural.

Vous prétendez faire une distinction en faveur la ruralité, en maintenant le département. Néanmoins, un département appauvri, affaibli, ne pourra pas aider le monde rural à sortir de ses difficultés !

M. Gérard Larcher. Bien sûr !

M. René-Paul Savary. C'est évident !

M. Jean-Pierre Raffarin. Par ailleurs, la fin des départements soulève une autre question, qu'il faut tout de même évoquer : quelle place pour le Sénat dans la République ?

M. Roger Karoutchi. Eh oui !

M. Jean-Pierre Raffarin. La légitimité de notre assemblée législative, incarnation de ce bicamérisme indispensable à notre République, est fondée sur une cellule de base, dont la suppression créerait de lourdes difficultés.

La France a connu un tel débat par le passé. Le jour où la légitimité départementale du Sénat sera entamée, nous aurons beaucoup de problèmes. Pour les Français, le département est un espace profondément républicain, doté d'une légitimité importante ; l'attachement y est très fort.

J'ai bien noté que la discussion était ouverte et que nous avons la possibilité d'amender le texte ; je m'en réjouis. Toutefois, monsieur le ministre, ne considérez pas que notre horizon, c'est la région. Notre horizon, notre ambition, c'est la France ! Notre légitimité est territoriale, mais notre projet est national ! (*Vifs applaudissements sur les travées de l'UMP, de l'UDI-UC et du RDSE.*)

M. le président. La parole est à M. Didier Guillaume.

M. Didier Guillaume. Monsieur le président, monsieur le ministre, monsieur le secrétaire d'État, mes chers collègues, je pourrais partager beaucoup de ce qui a été dit depuis deux jours.

C'est le premier point que je souhaiterais aborder : de grâce, ayons confiance en la Haute Assemblée, en nos propres débats ! Quels que puissent être les projets des gouvernements, et pas seulement du gouvernement actuel, le rôle du Parlement est de discuter, de délibérer, d'améliorer les textes législatifs et de voter en conviction.

J'aimerais lancer un appel. Il nous faut croire à la force de la discussion parlementaire, à la force du Sénat, à la force de conviction des sénateurs. Nous évoquons un grand et beau sujet, celui des territoires. Nous devons avoir à l'esprit deux exigences : clarté et cohérence.

Mettons un terme aux faux débats, notamment sur la forme ou la procédure. Tout le monde a eu recours à des motions prévues par notre règlement. Je ne parlerai pas de « blocage » ou de « retardement », car cette pratique fait partie du jeu. Il serait même possible de déposer encore deux ou trois autres motions. Néanmoins, débattons du fond !

Il faut parler en sincérité. Je crois que chacun l'a fait. Chacun a sa part de vérité. Les différents intervenants, y compris ceux dont je ne partageais pas les analyses, se sont exprimés avec conviction. Acceptons de présumer que chacun parle de la même façon.

Toutes les positions sont respectables, mais tous les excès sont condamnables ; j'essaierai de bien m'en garder. Les positions des groupes ou des partis ont certainement évolué.

Il y a ici de nouveaux convertis, dont votre serviteur. La réforme envisagée par le Gouvernement ne correspond pas forcément à ce que moi ou mon organisation avions pu prôner par le passé. De même, nos collègues de l'UMP défendent aujourd'hui des thèses qui n'étaient pas celles de leur parti voilà quelques semaines encore. C'est vrai pour la fusion des départements et des régions, pour la création des grandes régions ou pour la suppression des conseils généraux, une mesure qui figurait noir sur blanc dans le programme présidentiel rédigé par mon excellent ami le député de Drôme Hervé Mariton. Tout cela, c'est le débat politique.

Aujourd'hui, le Gouvernement nous demande de clarifier et de moderniser l'administration territoriale. Nous avons le choix entre deux attitudes : ne rien faire, parce que nous serions contre le Gouvernement, quitte à opter pour l'immobilisme et à prendre le risque que rien ne sorte des travaux du Sénat, ou bien avancer et essayer d'aller – j'ose le dire – dans le sens de l'histoire.

Le sens de l'histoire, c'est celui de cette belle décentralisation. Sur ce point aussi, les positions des uns et des autres ont évolué. Il y a trente ans, certains combattaient la décentralisation. Aujourd'hui, ils lui trouvent toutes les vertus : le rapprochement du pouvoir au plus près du terrain, la proximité entre les citoyens et les lieux de décision territoriale !

La décentralisation a été conçue sur le diptyque commune-département. Oui, en 1982, nos beaux départements ont eu des compétences fortes grâce à la décentralisation Mitterrand-Mauroy-Defferre ! Puis, les intercommunalités et les régions sont apparues. Et la vie a changé. On est passé des établissements publics régionaux à de véritables conseils régionaux, d'abord gérés par la droite, puis aujourd'hui par la gauche. Les régions réalisent de grands aménagements, engagent des politiques fortes.

Ensuite, il y a eu la régionalisation des services de l'État, qui m'a posé plus de problèmes, car cela éloignait l'action de l'État des citoyens et des élus locaux.

Pour notre part, nous sommes prêts à aider la réforme, à soutenir la décentralisation, à accompagner l'évolution territoriale. Cependant, nous nous opposerons à la recentralisation : il n'est pas question de redonner des pouvoirs aux préfets en enlevant aux élus locaux ! (*Applaudissements sur quelques travées du groupe socialiste.*) Ce n'est pas dans cette direction que nous voulons aller.

Observons la situation. Certains voudraient que rien ne change. Pourtant, tout va-t-il vraiment pour le mieux dans le meilleur des mondes ?

M. René-Paul Savary. Qui a prétendu cela ?

M. Gérard Larcher. Personne !

M. Didier Guillaume. En tant que président de conseil général, voilà dix ans que j'entends l'Assemblée des départements de France pleurnicher. Le compte, nous dit-on, n'y est pas ; depuis 2004, date du transfert des allocations individuelles de solidarité, l'État ne paie pas ses dettes. Une vingtaine ou une trentaine de départements sont en faillite ou au bord de la faillite. Et vous affirmez que tout va bien ?

Tous les départements expliquent que leur autofinancement est en baisse et qu'ils doivent réduire leurs investissements.

M. Éric Doligé. À cause de qui ?

M. Didier Guillaume. Et pensez-vous que, pour les régions, tout aille pour le mieux dans le meilleur des mondes ? L'importance et le PIB varient d'une région à l'autre, et certaines n'ont plus aucune autonomie fiscale !

M. Christian Bourquin. Mais non ! Venez donc en Languedoc-Roussillon !

M. Didier Guillaume. Les régions n'ont plus d'autonomie fiscale, mon cher collègue.

M. Christian Bourquin. Faux !

M. Didier Guillaume. Et que dire des intercommunalités ou des commissions départementales de la coopération intercommunale, dont nous avons largement parlé dans le cadre de la loi de 2010 ? Là encore, cela ne va pas dans le bon sens.

Sommes-nous prêts à faire des constats objectifs et à reconnaître qu'une clarification s'impose ?

M. Philippe Bas. Oui, mais pas celle-là !

M. Didier Guillaume. Comme cela a été souligné tout à l'heure, nous en sommes aujourd'hui non pas à une énième loi de décentralisation, mais à l'an I de la clarification !

M. Éric Doligé. L'an I de la recentralisation, plutôt !

M. Didier Guillaume. Non, justement, cher collègue ! Nous ne voulons pas de recentralisation. Nous voulons une clarification.

Il faut permettre aux collectivités locales, qui ont du talent, de s'exprimer pleinement et d'innover. Cela fait des années qu'on en parle. Passons aux actes !

Pensez-vous vraiment qu'il n'y ait pas de doublons ? Dans mon département, pour la seule ville de Valence, il y a trois autorités organisatrices des transports : la région, le département et l'agglomération. Il faudrait continuer comme cela ? On ne pourrait pas améliorer le système, faire des gains de productivité, économiser de l'argent ? (*M. Gérard Longuet s'exclame.*)

De même, les villes, les agglomérations et les départements font quasiment la même politique en matière sociale. Là encore, il ne serait pas question d'avancer ?

À mon sens, la clarification répond à une triple nécessité. Nécessité démocratique d'abord : les élus doivent prendre leur destin en main. Nécessité économique ensuite : ce qui compte, c'est évidemment le développement économique. Nécessité financière enfin : à terme, il faudra réaliser des économies.

Quelle pourrait être notre vision de la France des territoires ?

Pour nous, et cela a été rappelé par presque tout le monde, c'est d'abord le service public. Le service public, c'est le patrimoine de ceux qui n'en ont pas. Il est essentiel et doit être rendu auprès de nos concitoyens. Il faut le défendre et le promouvoir. L'important n'est pas de savoir qui en a la responsabilité ; l'important, c'est que cela marche !

M. René-Paul Savary. Vous avez changé de discours !

M. Didier Guillaume. Peu importe qui détient la compétence des transports ; ce qui compte, c'est qu'il y ait un bus pour emmener les enfants au collège. Peu importe qui paie les aides familiales aux personnes âgées ; ce qui compte, c'est que le service soit rendu. Peu importe qui organise les plans d'aides aux personnes handicapées ; ce qui compte, c'est qu'ils soient opérationnels. Replaçons le service public au cœur de nos dispositifs.

Cela repose sur quatre points : la solidarité, la proximité, l'efficacité, et la diversité.

Oui, il faut de la solidarité territoriale, de la solidarité entre les plus riches et les plus pauvres, de la solidarité entre les territoires éloignés et ceux qui sont au cœur des villes. La solidarité, c'est indispensable.

De même pour la proximité. Je ferai des propositions tout à l'heure. On gère mieux à proximité qu'à distance.

M. René-Paul Savary. Et l'expertise ?

M. Didier Guillaume. L'efficacité du service public aussi est une nécessité ; j'en parlais à l'instant.

Enfin, il faut respecter la diversité de nos territoires. Paris, Lyon ou Marseille, ce n'est pas la Lozère, le Cantal ou Drôme ! Quand reconnaîtra-t-on enfin qu'il n'est pas possible d'administrer de la même manière des zones rurales, des territoires de montagne et des grandes métropoles ?

Telle est notre vision de la France des territoires. Oui à de grandes régions ! C'est ce que vous avez prôné dans votre rapport, cher Jean-Pierre Raffarin. Peu importe qu'il y en ait huit, dix ou quatorze !

Voilà vingt ans que l'on parle des grandes régions. Allons-nous enfin les faire ? Allons-nous enfin instituer des eurorégions fortes et compétitives à l'échelle européenne ?

M. Christian Bourquin. Mais venez sur le terrain ! Vous verrez que cela existe déjà !

M. Didier Guillaume. Je connais un peu les régions, mon cher collègue !

M. Christian Bourquin. Pas beaucoup, manifestement !

M. Didier Guillaume. Toutes ne sont pas comme cela.

M. Christian Bourquin. Je vous invite en Languedoc-Roussillon !

M. Didier Guillaume. Il faut des régions stratégiques, qui s'occupent de l'emploi, du développement économique, de l'aménagement du territoire et qui gèrent les fonds européens. C'est un bouleversement, une révolution.

À l'autre bout de la chaîne, nous avons besoin des communes et des intercommunalités, qui sont la cellule de base. Entre les grandes eurorégions, d'une part, et les communes et intercommunalités, d'autre part, il faut garder un échelon intermédiaire, faute de quoi on oubliera bien des choses. Comme le soulignait hier Bruno Retailleau, la mise en réseau des collectivités locales est absolument indispensable.

Je souhaite remercier M. le Premier ministre, qui nous a répondu tout à l'heure sur les départements et sur la spécificité de la ruralité lors des questions au Gouvernement. Mes remerciements s'adressent également à M. le ministre de l'intérieur, qui a ouvert le débat sur le sujet tout à l'heure. La question essentielle est de savoir si nous sommes capables d'avancer ou pas.

Mes chers collègues, parce que nous avons le temps de débattre, le groupe socialiste vous propose un socle territorial commun pour l'avenir de la France et des territoires. Nous sommes capables de le dessiner ici, au Sénat de la République, la chambre des territoires. Ce socle se fonde lui-même sur le travail de la commission spéciale et il est organisé autour de quatre axes. Je pense que nous pourrions nous rejoindre à cet égard sur la quasi-totalité de nos travées.

Le premier axe est celui des régions. Prenons le temps du débat. Peu importe qu'il y en ait huit, dix, douze ou quatorze. Toutefois, nous ne serions pas capables de dessiner ici, au Sénat, les nouvelles régions du XXI^e siècle, celles de la compétitivité ?

M. Jacques Mézard. Pas d'ici à demain soir !

M. Éric Doligé. Pas en quarante-huit heures !

M. Didier Guillaume. Cela fait vingt ans qu'on en parle ! Pourquoi ne serions-nous pas capables de les faire ? Je pense que nous pourrions trouver une majorité au Sénat sur le nombre de régions.

M. Philippe Kaltenbach. On en a bien trouvé une en commission spéciale !

M. Didier Guillaume. À moins qu'il n'y ait quelques arrière-pensées...

Ne sommes-nous pas capables de trouver une majorité sur le nombre d'élus régionaux, notamment pour indiquer qu'il est inacceptable que les petits départements soient représentés par un ou deux conseillers régionaux ? Ne sommes-nous pas capables de dire que les grandes régions ne doivent pas être pénalisées, avec moins de cinquante conseillers régionaux ?

Nous pouvons, je le crois, trouver une majorité pour que les petits départements soient mieux représentés et que les grandes régions ne soient pas sous-représentées !

M. Jean-Léonce Dupont a évoqué le droit d'option des départements, c'est-à-dire la possibilité pour un département de voter pour le rattachement à une autre région, sous réserve d'un vote de la région de départ et de la région d'accueil. Ne sommes-nous pas capables de trouver une majorité sur le sujet ? Accorder un tel droit aux départements, n'est-ce pas choisir la cohérence et l'efficacité ? À moins, là encore, qu'il n'y ait quelques arrière-pensées...

J'en viens maintenant au maintien des conseils départementaux en zone rurale. Pour des raisons constitutionnelles, d'abord, il n'est pas possible de supprimer purement et simplement les conseils généraux, sinon nous l'aurions certainement fait.

M. Christian Cambon. Bravo, monsieur le président de conseil général! (*Sourires sur les travées de l'UMP.*)

M. Didier Guillaume. Dans les zones rurales, toutefois, cela aurait été une erreur! Je ne suis favorable ni à la suppression pure et simple des conseils généraux ni au maintien de leurs compétences actuelles. Pour moi, ils ont fait leur temps dans ce périmètre de compétences, malgré les améliorations que nous y apportons, les uns et les autres.

M. René-Paul Savary. Pour nous aussi!

M. Didier Guillaume. C'est la raison pour laquelle, à la suite du colloque organisé à Nevers sur les nouvelles ruralités et du travail réalisé par tous ceux qui vivent dans la ruralité, nous pouvons sans doute nous accorder sur la nécessité pour les conseils généraux d'évoluer. Sont-ils nécessaires dans les grandes métropoles et les grandes agglomérations? Ne serait-il pas plus efficace de transférer leurs compétences aux métropoles, aux agglomérations, aux grandes communautés de communes?

M. Philippe Bas. Et la solidarité des territoires, alors?

M. Didier Guillaume. La solidarité est très facile à mettre en place! Prenons un exemple: les parents d'élèves de l'Ariège, un département pauvre, payent les transports scolaires au prix fort, quand ceux qui se trouvent à un kilomètre de l'autre côté de la limite, en Haute-Garonne, ne les payent pas car ils sont gratuits!

M. René-Paul Savary. Mais cela coûtera encore plus cher après la réforme!

M. Didier Guillaume. La république est une et indivisible! Elle n'est pas divisée entre les riches, qui s'offrent ce qu'ils désirent, et les pauvres, qui se débrouillent! (*M. Claude Dilain applaudit.*) C'est pourquoi nous devons inventer de nouvelles solidarités, avec une nouvelle fiscalité locale. Nous devons engager ce travail! (*Exclamations sur les travées de l'UMP.*)

M. Gérard Larcher. Il fallait commencer par là!

M. Didier Guillaume. En écoutant ce qui se dit dans toutes les instances, en étant le plus objectif et le plus calme possible, il me semble que, sur ces sujets, il y a mieux à faire que de pleurnicher et de critiquer continuellement.

M. Éric Doligé. Nous ne pleurnichons pas! Vous-même mettez à terre le texte du ministre!

M. Didier Guillaume. Je ne parle pas de vous, mes chers collègues! (*Ah! sur les travées de l'UMP. – M. René-Paul Savary s'exclame.*)

M. Philippe Kaltenbach. Ce sont des postures électoralistes, parlons plutôt du fond!

M. Didier Guillaume. Quand la droite était au Gouvernement, j'étais membre du bureau de l'assemblée des départements de France et nous passions notre temps à attaquer le Gouvernement, quand vous, cher collègue Savary, passiez le vôtre à le défendre! Aujourd'hui, nous sommes à front renversé.

C'est une chose de débattre à front renversé et d'être un nouveau converti, c'en est une autre d'avancer à présent dans une discussion sereine. Nos concitoyens voient cela aussi; nous devons être capables de nous parler.

Mon dernier point touche aux expérimentations, que plusieurs d'entre vous ont évoquées. Ne pouvons-nous pas expérimenter? Sommes-nous obligés de conserver cent deux départements? Ne pourrait-il pas y en avoir seulement cinquante, ou soixante?

La Drôme et l'Ardèche travaillent ensemble depuis huit ans, par exemple, par délibérations communes, en assemblée bidépartementale, sur beaucoup de sujets. Ces délibérations ne sont pourtant pas valables, et nous sommes contraints de délibérer à nouveau, chacun dans notre propre instance, selon un processus complètement technocratique.

Oui, nous avons besoin de faire évoluer l'architecture territoriale, de la moderniser et de la clarifier. Nous devons dire très clairement que nous défendons la ruralité, que nous la soutenons, que nous la promovons et qu'il n'est pas possible de la laisser aller à vau-l'eau.

En conclusion, mon sentiment est que le Sénat doit prendre ses responsabilités vis-à-vis de ce texte. Un vieux dicton affirme que lorsque l'on veut tuer son chien, on l'accuse de la rage. Il existera toujours des raisons de ne pas avancer, de ne pas débattre: « Il aurait fallu plus de temps, nous n'en avons pas assez » ou « On a mis le deuxième projet de loi en premier, il fallait faire l'inverse et commencer par les compétences! »

M. Gérard Larcher. Comme vous dites!

M. Didier Guillaume. Non! Aujourd'hui, mes chers collègues, en tant que membre d'une assemblée responsable, en tant que sénateurs responsables, nous devons faire mouvement et avancer. Si cette réforme territoriale devait être votée sans l'apport du Sénat, cela pourrait fournir une réponse à ceux qui s'interrogent sur l'utilité de notre assemblée.

M. Patrice Gélard. Quel chantage!

M. Didier Guillaume. Je souhaite que la réforme des collectivités territoriales soit guidée non pas par l'Assemblée nationale, mais par le Sénat. Si aucun texte ne sortait de nos délibérations d'ici à demain, à après-demain ou dans les jours suivants, cela constituerait un échec collectif vis-à-vis de cette réforme et une remise en cause profonde de la légitimité de la Haute Assemblée.

Mes chers collègues, le Sénat ne peut pas passer son tour sur la réforme territoriale. Nous devons prendre nos responsabilités, nous devons être dans le mouvement, à la hauteur des enjeux des territoires.

Je le disais tout à l'heure: nous ne nous divisons pas entre ceux qui ont raison sur un sujet ou sur un autre et ceux qui ont tort, ou entre ceux qui défendent la France et ceux qui ne la défendent pas.

Mme Jacqueline Gourault. C'est vrai!

M. Didier Guillaume. Nous devons nous battre au nom des enjeux du territoire et nous devons être à la hauteur des enjeux de la France.

M. Michel Delebarre, rapporteur. Très bien!

M. Didier Guillaume. Il nous revient donc d'avancer, de moderniser, de clarifier, et de montrer à nos concitoyens que la vie politique française n'est pas figée, que nous savons inventer de nouvelles solidarités, de nouvelles proximités, de nouvelles ruralités, que nous savons innover en fonction des moyens dont nous disposons aujourd'hui et de l'avenir que nous souhaitons pour notre pays! (*Applaudissements sur les travées du groupe socialiste et du groupe écologiste. – M. Henri Tandonnet applaudit également.*)

M. le président. La parole est à M. Gérard Larcher.

M. Gérard Larcher. Monsieur le président, monsieur le ministre, monsieur le secrétaire d'État, mes chers collègues, le débat d'aujourd'hui et les conditions de préparation et d'examen de ce texte me semblent illustrer à quel point le Sénat, représentant des collectivités territoriales et le Parlement dans son ensemble sont finalement assez peu respectés.

Il m'est toutefois venu une question en écoutant le président Guillaume, que je souhaite poser à la fois au président du Sénat et au ministre. M. Guillaume nous a parlé de compétences et de connaissance de la fiscalité, accréditant ainsi l'idée que ce texte était examiné à l'envers. Nous commençons par la cartographie, avant de connaître les objectifs, les moyens et les compétences que nous souhaitons voir exercer par les uns ou par les autres.

Dès lors, après avoir entendu ces propos de la bouche du président Guillaume, faut-il continuer à examiner ce texte ? Rappelons que la nouvelle majorité de l'automne 2011 s'est d'abord attachée à démolir la loi de 2010,...

M. Philippe Bas. Immédiatement !

M. Gérard Larcher. ... et à la démolir systématiquement ! Le point le plus remarquable, j'allais dire le plus comique, c'est la question de la compétence générale.

M. Gérard Longuet. Oh oui !

M. Gérard Larcher. Nous avons successivement voté que nous la réservions aux communes, puis nous l'avons supprimée, puis nous l'avons rétablie le 19 décembre dernier – ce n'est pas si loin ! –, pour considérer aujourd'hui qu'elle doit être redéfinie.

Mme Jacqueline Gourault. C'est ridicule !

M. Gérard Larcher. Nous avons achevé l'intercommunalité, renforcé le concept de métropole et, au fond, nous nous inscrivons dans l'esprit de la décentralisation, comme le disait Jean-Pierre Raffarin.

Or aujourd'hui, monsieur le ministre, si l'on en croit votre communication de mercredi dernier où, pour reprendre la formule de M. Vallini, après avoir « dévitalisé » les départements vous revitalisiez les préfets de département, vous êtes en train de mener une recentralisation. Vous allez remplacer les élus départementaux par les préfets ; voilà votre vision de la décentralisation ! (*Applaudissements sur les travées de l'UMP. – Exclamations sur les travées du groupe socialiste.*)

M. Philippe Kaltenbach. C'est un discours de campagne électorale !

M. Gérard Larcher. Je voudrais rappeler mon appartenance à cette mission sur la décentralisation conduite par Jean-Pierre Raffarin, dont vous avez tenté d'instrumentaliser assez grossièrement les conclusions.

Sur la question du nombre de régions et de départements, nous n'avions pas limité nos conclusions aux seuls départements ruraux. Nous réfléchissions à l'articulation entre départements et métropoles, en cherchant à éviter de dessiner une France partagée entre un *no man's land* rural et des métropoles actives et attractives. Ce n'est pas ainsi, en effet, que nous voyons la France.

M. Didier Guillaume. Nous non plus !

M. Gérard Larcher. Sur le plan politique, mes chers collègues, réfléchissons aux résultats électoraux obtenus récemment dans les territoires ruraux.

Observons, monsieur Delebarre, les résultats des élections dans les communes rurales de moins de 1 000 habitants du Pas-de-Calais : un parti populiste, extrémiste, a obtenu plus de 40 % des voix.

Observons les résultats dans un département qui n'avait jamais connu cette tentation, le Cantal : dans les communes de moins de 1 500 habitants, le Front national a fait plus de 32 %. N'est-ce pas là le symptôme d'une France qui se sent abandonnée, exclue, de cette France des invisibles dont parlait hier Bruno Retailleau ?

M. Alain Néri. Et vous, qu'avez-vous fait ? Vous avez été dix ans au pouvoir ! Vous avez été ministre, monsieur Larcher ! Qu'avez-vous donc fait ?

M. Gérard Larcher. Je reviens sur le mépris du Parlement que révèlent les conditions d'examen de ce texte, en procédure accélérée.

Monsieur Didier Guillaume, comment voulez-vous que nous examinions vos quatre axes dans le délai qui nous est imparti et dans les conditions qui nous sont réservées ?

Parmi ces quatre propositions, j'ai entendu des choses intéressantes. Encore faut-il que nous ayons les moyens de les examiner. Comment, par exemple, appréhender la question du personnel territorial ?

M. Daniel Dubois. Eh oui !

M. Gérard Larcher. Je rappelle que, dans le budget d'un certain nombre de collectivités territoriales, cette ligne représente plus de la moitié des dépenses. D'une manière générale, elle atteint plus de 30 %.

M. Didier Guillaume. Et 60 % dans les départements !

M. Gérard Larcher. Comment traiter cette question sans disposer d'une étude d'impact sur le sujet, alors même que c'est sans doute là que se jouera la maîtrise éventuelle des dépenses publiques ?

Dans l'exemple de la fusion entre Cherbourg et Octeville, vous avez ainsi appliqué l'un des principes du gouvernement Fillon, le « un sur trois ». Aujourd'hui, vous comptez appliquer le principe du « deux sur trois », que vous avez tant combattu ! Encore faut-il en mesurer l'impact et les conséquences sur les personnels, et associer les partenaires sociaux à cette réflexion sur le sujet majeur de la fonction publique territoriale.

Revenons sur la dimension politique de notre décision : vous semblez ne plus faire confiance à l'élu local. Celui-ci serait redondant et dépensier, il faudrait l'éloigner chaque jour davantage des citoyens. C'est inadmissible dans une démocratie en crise !

Mme Éliane Giraud. Ce discours n'est pas le nôtre !

M. Didier Guillaume. Cela, c'est ce que dit M. Sarkozy. Nous, nous disons l'inverse !

M. Gérard Larcher. C'est en cela que le rôle constitutionnel dévolu au Sénat de représenter les territoires est indispensable à l'équilibre de notre République. C'est la légitimité et la force du Sénat de représenter le peuple et le sol de France, au-delà du nombre – et je le dis alors que je suis moi-même élu d'un département densément peuplé –, dans toutes ses dimensions territoriales, métropolitaines, urbaines ou rurales, la France prospère et entraînée dans le flux de la mondialisation comme la France frappée par la crise et plongée dans un désespoir que nourrit le sentiment d'être délaissée.

Voilà à mon sens l'enjeu de la représentativité du Sénat : elle ne s'attache pas seulement à la France des métropoles, pas seulement à la France rurale, mais bien à toute la France. Telle est notre responsabilité !

M. Philippe Kaltenbach. Vous enfoncez des portes ouvertes, tout cela est évident !

M. Gérard Larcher. Ce n'est pas le maillage démocratique de nos territoires qui constitue un handicap, mais, d'abord, l'enchevêtrement des compétences. Voilà le sujet central.

M. Gérard Longuet. C'est vrai !

M. Gérard Larcher. Préservez le maillage démocratique de nos territoires, préservez la proximité, en ces temps de doute où, chaque jour, un nombre important de nos concitoyens s'éloigne des valeurs de la République qui nous rassemblent. Faites très attention à ne pas laisser sur le bord de la route certains territoires, et ceux qui les habitent, qu'ils soient ruraux ou urbains !

M. Didier Guillaume. Il faut nous mettre en mouvement !

M. Yannick Vaugrenard. On ne peut pas ne rien faire !

M. Gérard Larcher. Lorsque l'on habite à vingt kilomètres de Trappes, en effet, on sait ce que « territoire délaissé » veut dire.

Aussi, mes chers collègues, amender, peut-être, revoir entièrement la copie, sans doute, voilà ce à quoi nous allons nous atteler, ensemble ! (*Applaudissements sur les travées de l'UMP et de l'UDI-UC.*)

M. le président. La parole est à M. Henri Tandonnet.

M. Henri Tandonnet. Monsieur le président, monsieur le ministre, monsieur le secrétaire d'État, mes chers collègues, après avoir entendu les « poids lourds » du Sénat (*Sourires.*), je veux faire entendre la voix de la modération, dont Albert Camus disait qu'elle était radicale.

Je ne rappellerai pas de nouveau les conditions difficiles dans lesquelles nous examinons le texte qui nous est soumis. Cependant, je regrette de voir notre discussion porter aujourd'hui sur le texte du Gouvernement.

M. Philippe Kaltenbach. La faute à qui ?

M. Henri Tandonnet. L'important travail de la commission spéciale réalisé la semaine dernière n'a pas pu aboutir, alors même que nous avons proposé une nouvelle carte et fait adopter bon nombre d'amendements, afin de redonner la parole aux territoires.

Au vu des votes intervenus sur l'ensemble du texte en commission, force est de constater que le groupe UDI-UC est le seul à vouloir réellement examiner le projet de loi.

M. Philippe Kaltenbach. Non, nous aussi !

M. Henri Tandonnet. À mon sens, la Haute Assemblée, chambre des territoires, doit s'emparer de ce texte et mettre de côté les stratégies d'échec purement politiciennes.

M. Philippe Kaltenbach. Tout à fait !

M. Henri Tandonnet. Même s'il est clair que le texte n'est pas acceptable en l'état actuel et nécessite un travail important, nous ne pouvons laisser l'Assemblée nationale, seule, déterminer les contours d'une véritable réforme territoriale.

M. Philippe Kaltenbach. C'est une évidence !

M. Henri Tandonnet. Se pose, tout d'abord, un problème de méthode.

Nous faisons aujourd'hui face à une absence criante de méthode et de cohérence du Gouvernement dans sa manière d'appréhender la réforme territoriale. On nous avait promis un acte III de la décentralisation ; on pourrait plutôt parler d'un acte manqué !

En effet, nous avons adopté, en décembre dernier, le projet de loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles. Et, six mois plus tard, nous redécoupons les régions. Demain, nous étudierons la taille des intercommunalités et les compétences de chaque collectivité. Cela n'a pas de sens !

Au lieu de s'appuyer sur la loi de réforme des collectivités territoriales de 2010, qui visait principalement à réorganiser les collectivités autour de deux pôles – « départements-régions » et « communes-intercommunalités » –, à simplifier et à achever la cohérence intercommunale, le Gouvernement a préféré, par pur dogmatisme, détruire ce qui avait été fait par la majorité précédente.

Je pense, notamment, au rétablissement de la clause générale de compétence qu'on nous promet de supprimer, ou encore à la naissance du conseiller départemental à deux têtes, en remplacement du conseiller territorial, une mesure qui est complètement déconnectée de l'échelon intercommunal, puisque la nouvelle carte cantonale ne tient absolument pas compte de ce critère pourtant généralisé depuis le 1^{er} janvier 2014.

Une réforme efficace est avant tout une réforme pensée globalement, et non à l'emporte-pièce. Je m'interroge donc beaucoup sur la solidité de l'équilibre territorial qui sera trouvé.

Au-delà des problèmes de méthode que je viens d'évoquer, mon second point porte sur le redécoupage des régions prévu dans le texte, un redécoupage, hélas, tributaire d'opportunités politiques.

Pourtant, la pertinence des territoires doit reposer sur les pratiques des habitants, le fonctionnement des entreprises et des acteurs économiques, ainsi que sur les projets qui façonneront l'avenir, afin d'atteindre un maximum de complémentarités, de cohérence et d'efficacité économique au sein des futures régions.

Malheureusement, il me semble que la notion de bassin de vie est totalement absente de l'essence même de ce texte, alors que les outils statistiques existent et sont faciles à consulter ; je pense, notamment, aux travaux de l'INSEE.

Le redécoupage proposé par le Gouvernement est fondé sur des régions de base liées à de grandes métropoles, ce qui est justifié. Toutefois, l'erreur commise est de vouloir regrouper des régions intermédiaires, qui ne disposent pas d'une véritable métropole et ne peuvent donc constituer une future région cohérente. On le voit bien avec la région Centre-Limousin-Poitou-Charentes ou encore avec la Picardie, regroupée avec la Champagne-Ardenne.

Il aurait donc fallu introduire un peu plus de nuance et de compréhension du territoire et accepter un raisonnement à l'échelle des départements et non pas seulement par blocs régionaux figés. Cela aurait permis d'éclater les départements de ces régions intermédiaires vers leur véritable capitale régionale et sociale.

À l'évidence, ce redécoupage aurait également nécessité des concertations et un dialogue avec les collectivités territoriales, afin de bien saisir les enjeux de tous les territoires; qui, ne l'oublions pas, seront les acteurs de cette réforme.

Souhaitant redonner la parole aux élus, le groupe de l'UDI-UC a souhaité faciliter l'expression des territoires, en apportant de la souplesse dans certains mécanismes. C'est pourquoi, j'ai, notamment, redéposé deux amendements, qui ont d'ailleurs été repris par M. le rapporteur et d'autres groupes parlementaires, visant à permettre qu'un département et deux régions contiguës puissent demander une modification des limites régionales, afin d'inclure le département dans le territoire d'une région qui lui est limitrophe sans autre condition, c'est-à-dire sans référendum. Nous demandons qu'il en soit de même pour la fusion de deux régions.

Si l'objet de la réforme est de faire des économies, il faut qu'il y ait un minimum d'*affectio societatis* pour rechercher des outils mutualisés et partager des projets communs.

Si l'on peut imaginer facilement de redonner la responsabilité du versement du RSA, le revenu de solidarité active, à l'État, pour une meilleure solidarité nationale, que ne peuvent plus assurer les départements, notamment ruraux, et une gestion administrative par la CAF, la caisse d'allocations familiales, il en va différemment pour ce qui concerne les stratégies de développement économique attachées à la diversité des territoires, qui exigent un consensus des collectivités.

Enfin, je dirai quelques mots sur les territoires ruraux.

Certes, je soutiens l'idée de régions plus vastes et cohérentes, qui permettraient de mettre en synergie des dynamiques économiques et de transport. Je pense à l'action que pourrait mener le grand Sud-Ouest avec son industrie liée à l'aérospatiale, à l'agroalimentaire de qualité ou encore à l'aménagement des infrastructures, avec le TGV Bordeaux-Toulouse.

Cependant, le constat est aujourd'hui terrible : les régions actuelles n'ont pas permis d'arrêter la fracture qui s'est aggravée entre les métropoles et les zones rurales quant au développement et à l'emploi. Aussi, parier sur des grandes régions et des intercommunalités plus fortes pose la question des territoires ruraux et de la solidarité qui doit être réorganisée à leur bénéfice pour empêcher que les besoins en infrastructures, qui sont de plus en plus forts dans ces métropoles, ne laissent pour compte ces territoires. L'échelon territorial qu'est le département et la nécessaire solidarité qui l'accompagne ne peuvent donc pas être supprimés d'un trait de plume.

Or, à ce jour, aucune solution n'est proposée. C'est pourquoi nous sollicitons une meilleure représentation de la ruralité au sein des conseils régionaux.

Malgré les défauts de méthode que j'ai évoqués, nous souhaitons entrer dans le débat, en proposant des solutions qui s'inscrivent dans la continuité du mouvement de la décentralisation engagé depuis 1982.

Oui à un rapprochement des régions et des départements. Non à la suppression des départements sans solution préalable. Oui à une intercommunalité correspondant à un bassin de vie, outil mutualisé aux services des communes.

Nous pouvons compter sur notre assemblée pour poursuivre une décentralisation tournée vers l'avenir, mais qui reste cependant conditionnée, monsieur le ministre, à votre volonté d'accepter l'assouplissement des mécanismes de rapprochement des territoires, tel que nous le proposerons dans nos amendements. (*Applaudissements sur les travées de l'UDI-UC.*)

M. le président. Mes chers collègues, nous allons maintenant interrompre nos travaux ; nous les reprendrons à vingt et une heures quarante.

La séance est suspendue.

(*La séance, suspendue à dix-neuf heures quarante, est reprise à vingt et une heures quarante, sous la présidence de M. Charles Guéné.*)

PRÉSIDENT DE M. CHARLES GUENÉ vice-président

M. le président. La séance est reprise.

Nous poursuivons la discussion du projet de loi relatif à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral.

Dans la suite de la discussion générale, la parole est à Mme Cécile Cukierman.

Mme Cécile Cukierman. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, un article de *La Gazette des communes* affirmait la semaine dernière que « nommer les choses, c'est déjà prendre le pouvoir sur elles ».

En remplaçant dans ses éléments de langage le terme de « décentralisation » par ceux de « réforme territoriale », le Gouvernement va à l'encontre de ce qu'attendait une majorité des élus locaux qui, en 2011, ont permis au Sénat de basculer à gauche, un événement qualifié alors d'« historique ». L'avenir dira s'il était véritablement historique... Le Gouvernement semble reléguer très loin la priorité des Françaises et des Français ayant contribué à faire élire, en 2012, un Président de la République de gauche.

Je ne reviendrai pas non plus sur les états généraux de la démocratie territoriale organisés au cours de l'automne 2012. S'ils ont créé de l'espoir et de l'envie dans nos départements, ils ont suscité depuis lors de la frustration et du désespoir.

Pourtant, pourquoi ne pas être parti de cette dynamique pour mettre en débat les moyens susceptibles de renforcer la décentralisation et nous proposer une loi élaborée dans la durée et de façon démocratique avec les élus locaux ?

« Déception, une fois de plus », diront, dans un soupire exaspéré, celles et ceux qui, résignés, ne voient plus une seule lueur d'espoir de changement.

Avec ce texte, vous voulez faire entrer par la fenêtre le fédéralisme dans notre pays : un fédéralisme qui est malheureusement toujours bénéfique aux plus riches, aux plus compétitifs ; une petite fenêtre, entre la fin de l'année scolaire et la Coupe du monde ! Peut-être pensiez-vous que tout avancerait sans faire beaucoup de remous.

Pourtant, à lire la presse quotidienne régionale de ces quinze derniers jours – et même d'avant ! –, on peut s'interroger sur cette précipitation et s'inquiéter, notamment, du rejet, hier soir, de la motion référendaire par l'Assemblée nationale.

Ne vous inquiétez pas, mes chers collègues, je ne citerai pas ici la longue liste des vœux ou des motions émis par les départements et les régions qui, du nord au sud de notre pays, et d'est en ouest, réclament une consultation démocratique sur ce texte, des motions qui se multiplient depuis quinze jours.

Pour quelles raisons nous présente-t-on un tel texte maintenant ? Ainsi que l'ont souligné certains de mes collègues, pourquoi construire la boîte avant d'en définir le contenu ? Cette définition sera repoussée à l'automne. C'est un peu comme si l'on faisait le paquet cadeau avant même d'avoir acheté le cadeau ! L'emballage risque de ne pas être le bon.

Vous dites, monsieur le ministre, vouloir des régions fortes, compétitives. Toutefois, si nous nous en tenons au texte qui nous est présenté, en quoi les fusions ou les non-fusions proposées répondront-elles à cette volonté ? En quoi une future région Auvergne-Rhône-Alpes comptant 156 élus, contre 150 pour la région Rhône-Alpes actuelle, participera-t-elle à ce dynamisme, comme on l'affirme ?

On peut aussi s'interroger sur les choix opérés, qui ne reposent sur aucune recherche d'harmonisation entre les régions : ni le PIB, ni la population, ni même la superficie ne semblent avoir servi de repères pour guider les choix de fusion et de non-fusion.

Enfin, comme de nombreuses personnes rencontrées sur le terrain, notamment des élus, je m'interroge : en quoi agrandir les régions et supprimer les départements, ou plutôt les dévitaliser, répond-il aux attentes de nos concitoyennes et de nos concitoyens ?

On nous promet des régions plus fortes, plus compétitives, plus grosses, mais pour qui ? Pour celles et ceux qui souffrent ou pour celles et ceux qui s'enrichissent malgré la crise ?

Bien sûr, certains dans cet hémicycle nous stigmatiseront : nous serions dans le clan des ringards, des *has been*, comme l'on dit aujourd'hui, de celles et de ceux qui ne voudraient rien changer. Pourtant, comme nous n'avons eu de cesse de le rappeler, et comme nous continuerons de le faire, nous souhaitons, oui, une véritable réforme des institutions de notre pays. Seulement, nous appelons de nos vœux une réforme au sein de notre République, et non pas une réforme qui fasse voler celle-ci en éclats.

Nous défendons l'idée de décentralisation, d'une grande décentralisation qui organise la République pour répondre à l'exigence démocratique. Notre République, il nous faut en décentraliser l'organisation, et non l'atomiser au risque de casser son unicité, une unicité indispensable pour garantir la solidarité entre les femmes et les hommes de notre pays.

Monsieur le ministre, nous sommes et serons toujours disponibles pour travailler à la mise en commun et à la réflexion sur le partage des décisions entre l'État et les régions. Nous resterons disponibles, quelle que soit la période : car, si certains peuvent changer de discours, comme il a été souligné, entre le temps de leur campagne et celui de leur mandat, tel n'est pas notre habitude, au sein de notre groupe. En effet, dire le contraire de ce que l'on fait aggrave les crises de la politique plus qu'autre chose !

Disponibles, nous l'avons été au moment de l'examen du projet de loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles. À cette occasion, nous avons défendu l'intelligence territoriale, les conférences territoriales et les conférences des exécutifs, qui peuvent être de

véritables lieux où les collectivités territoriales décident entre elles de leur organisation, de la répartition de leurs compétences et de la manière la plus efficace de mettre en œuvre des politiques publiques qui répondent aux besoins des populations. Oui, nous combattons l'autoritarisme étatique, qui impose et ne construit pas !

Disponibles, nous le sommes et le serons, mais une chose est sûre : nous sommes convaincus que faire mieux avec moins, ce n'est pas possible. Or si les deux projets de loi successifs sont votés, nous aurons des « super-conseillers régionaux » en charge de compétences supplémentaires, mais qui seront moins nombreux pour les assumer.

Nous serons toujours présents pour travailler à rapprocher la décision et ses moyens d'application de nos citoyens, mais ce rapprochement doit s'opérer au sein d'une République une et indivisible.

Cela fait rire parfois, mais on entend dire qu'il faudrait en finir avec les services de l'État, qui ne seraient pas à la hauteur. Ce discours, que nous entendons à maintes reprises lorsque nous rencontrons les élus, est de plus en plus répandu, dans des termes variables, mais qui reviennent au même, au point d'être dominant. Il est dangereux, ne serait-ce que parce qu'il est tenu par ceux qui ont orchestré le dépérissement de l'État par la mise en œuvre de la RGPP et de la MAP, ainsi que l'affaiblissement du service rendu par l'État aux collectivités territoriales ; par ceux qui ont affaibli l'État au lieu de lui donner les moyens de son action dans ce que l'on appelle aujourd'hui pudiquement « l'ensemble des territoires ».

Ce premier projet de loi, que beaucoup ont salué lorsqu'il a été annoncé, fait également apparaître une pratique surprenante de la part de femmes et d'hommes politiques. En effet, les tenants de grosses régions compétitives, attractives et dynamiques sont souvent très ardents quand il s'agit des autres, et beaucoup moins quand il est question de leur propre région.

On peut aussi s'interroger, à la suite de M. le rapporteur, sur les termes utilisés. Ainsi, on se demande régulièrement avec quelle autre région la Picardie pourrait fusionner, mais, quand il s'agit de Provence-Alpes-Côte d'Azur ou du Nord-Pas-de-Calais, on ne pose pas la question de la même façon : on tient pour acquis que d'autres régions vont les rejoindre, mais ce ne sont pas elles qui vont disparaître.

En vérité, il y a peut-être une carte qui n'a pas été publiée : celle des régions qui absorberont et des régions qui seront absorbées. C'est cette carte qui est dangereuse ! Car l'enjeu est non pas d'arrêter un découpage, mais d'enterrer la disparition de telle ou telle région. D'ailleurs, à l'issue de ce grand mercato territorial, il reste deux régions que tout le monde veut fusionner avec d'autres, mais que personne ne veut absorber : l'une au nord de Paris, l'autre à l'ouest du Massif central.

Monsieur le ministre, chers collègues qui soutenez le projet de loi, tout va très bien, mais, à part ça, il faut que je vous dise... (*Sourires.*)

M. Bourquin, en Languedoc-Roussillon, veut rester seul et lance une pétition en ce sens.

M. Rousset déclare que l'Aquitaine a vocation à rester seule et ajoute, à juste titre, que le véritable développement des régions, qui est nécessaire, viendra d'une grande réforme fiscale.

M. Bonneau, en région Centre, veut bien des Pays de la Loire, mais surtout pas du Limousin.

Quant à M. Auxiette, en Pays de la Loire, il propose une fusion avec la Bretagne, sans parler de la région Centre qui voudrait fusionner avec lui.

En Bretagne, justement, c'est M. Urvoas, député, qui déclare : « Le pire serait que la Bretagne soit diluée dans un Grand Ouest mou ». Je ne doute pas que le même, dans quelques jours, au moment de voter le projet de loi, aura pour les autres régions le même respect qu'il voue à la sienne...

Ajoutez à cela certains bruits qui courent : monsieur le rapporteur, vous qui défendez ce projet de loi, ce que je respecte, vous auriez pu vous abstenir lors du vote sur le texte élaboré par la commission spéciale en raison de l'adoption d'un amendement visant à rattacher la Picardie à la région Nord-Pas-de-Calais.

M. Daniel Dubois. C'est vrai !

Mme Caroline Cayeux. En effet !

M. Jean-Jacques Hyest, *président de la commission spéciale.* Il l'assume !

M. Michel Delebarre, *rapporteur.* Je l'ai toujours assumé, ma chère collègue !

Mme Cécile Cukierman. Pourtant, monsieur le rapporteur, cette grosse région, forte de plus de 6 millions d'habitants et d'un PIB de plus de 140 milliards d'euros, vous aurait permis de devancer Provence-Alpes-Côte d'Azur, et peut-être de voir se lever un peu du soleil du sud dans une belle région Nord-Pas-de-Calais-Picardie !

M. Daniel Dubois. Nous ne sommes pas assez bien pour eux ! (*Sourires.*)

M. Jean-Pierre Raffarin. On ne prête qu'aux riches !

Mme Cécile Cukierman. Le président de la Picardie, pour sa part, compare ce projet de loi à un nouveau jeu qu'on pourrait appeler « surprise, surprise », préférant prendre le débat avec dérision ; il faut dire qu'il est un peu l'invité du bal de fin d'année, qui voudrait bien danser avec tout le monde, mais que personne n'invite !

En Poitou-Charentes, le président du conseil régional se félicite de la fusion proposée, mais les quatre présidents de département refusent le nouveau découpage.

En Provence-Alpes-Côte d'Azur, M. Vauzelle déclare à *Nice-Matin* qu'il faut réduire le nombre de régions, mais que, en ce qui concerne la sienne, « on ne va pas faire d'énormes régions qui vont générer de nouveaux problèmes ». Je m'arrête là, avant que la maison ne brûle !

Monsieur le ministre, mes chers collègues, vous aurez compris que nous ne voterons pas le projet de loi. Nous ne voulons pas que le résultat de la finale soit : « Décentralisation : 0 – Fédéralisme : 1 ».

Défenseurs des territoires au sein de notre République, nous ne voulons pas de ce projet de loi, parce qu'un tel score en finale serait une catastrophe pour les services publics, seul rempart contre la crise et seul garant de la cohésion sociale dont ont besoin aujourd'hui les femmes et les hommes de notre pays ! (*Applaudissements sur les travées du groupe CRC. – M. Daniel Dubois applaudit également.*)

M. Michel Delebarre, *rapporteur.* Ça, c'est envoyé !

M. le président. La parole est à M. Jean-Pierre Sueur.

M. Jean-Pierre Sueur. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, après avoir bien écouté tous les orateurs qui se sont exprimés depuis l'ouverture de ce débat, je ne comprends pas en vertu de quels arguments le Sénat devrait, demain, rendre copie blanche. Pourquoi faudrait-il que le Sénat ne dise rien ?

Personne n'a présenté un amendement en vue du mutisme. Au contraire, nombre de nos collègues ont proposé des améliorations.

D'ailleurs, comment comprendrait-on que le Sénat, qui représente les collectivités territoriales de la République, n'ait rien à dire au sujet d'un projet de loi qui touche à l'organisation territoriale de la France ?

Pour ma part, je pense que nous sommes au cœur d'une grande mutation, qui va durer des décennies : alors que la France du XIX^e siècle était articulée autour des départements et des communes, la France du XXI^e siècle sera articulée autour de régions et de communautés efficaces. J'appelle « communautés » les métropoles, les communautés urbaines, les communautés d'agglomération et les communautés de communes, si importantes dans le monde rural et pour les moyennes communes.

Passer d'un état à l'autre ne se fera pas rapidement, mais il faut montrer l'orientation et dessiner cette mutation. En définitive, tout le monde sait bien que c'est cette direction que nous allons prendre ; c'est si vrai que je n'ai entendu personne défendre le *statu quo*. En vérité, y a-t-il une seule sénatrice, un seul sénateur, qui pense que tout va très bien et qu'il ne faut rien changer ? Puisqu'il n'y en a pas, parlons des changements.

En ce qui concerne les régions, je n'aime pas trop, moi non plus, l'expression « régions fortes » ; j'ai parlé de régions efficaces. (*Exclamations sur les travées de l'UMP.*) Quant à la surface, je n'ai pas de religion : je pense que l'efficacité d'une région n'est pas liée au nombre d'hectares. À cet égard, il n'y a pas de schéma imposé et il peut y avoir une certaine diversité.

Il est heureux, monsieur le ministre, que deux nouvelles lectures soient prévues en octobre prochain, car il nous faudra bien quatre lectures pour parfaire la carte. La commission spéciale a commencé le travail. Beaucoup ont jugé sa carte intéressante, certains ont formulé des critiques ; c'est cela, le débat parlementaire. Ce fut le premier acte ; il y en aura un deuxième, et puis un troisième et un quatrième. Nous avons plusieurs mois pour travailler et il n'y a pas le feu ; travaillons donc calmement.

J'ai entendu tout un débat au sujet du rapport Raffarin-Krattinger. Pour ma part, j'ai constaté qu'il y avait en fait un large accord. On nous dit : il faut que les régions comportent des métropoles, des lignes ferroviaires à grande vitesse, des aéroports, qu'il y ait une logique du développement, de la recherche et de l'économie. Très bien. Qu'il nous faille au XXI^e siècle des régions efficaces pour l'économie, l'entreprise et l'emploi, nous en sommes tous d'accord, parce que ce sont aujourd'hui les sujets qui intéressent les Français et les défis que nous devons relever. Construisons donc des régions qui aient cette vocation !

Je répète que ce n'est pas une question d'hectares et que, selon moi, il ne faut faire preuve d'aucun dogmatisme en ce qui concerne le découpage. Il n'y a pas de solution parfaite,

qui s'imposerait absolument. En revanche, construire des régions efficaces pour l'économie et l'emploi, personne n'est contre, et tous les rapports vont dans ce sens.

M. François-Noël Buffet. On ne sait pas ce que cela veut dire!

M. Jean-Pierre Sueur. C'est pourtant compréhensible, cher collègue.

Pour ce qui est des intercommunalités, il faut les renforcer; je crois que, sur ce point aussi, tout le monde est d'accord. Les intercommunalités, qui ont été la révolution des vingt dernières années, sont efficaces, je crois, et doivent être rendues plus efficaces encore.

Bien sûr, il faut agir avec pragmatisme: on sait très bien que, dans certaines campagnes et dans les pays de montagne, on ne procédera pas de la même façon qu'ailleurs. Dans d'autres endroits, on peut tout à fait construire des intercommunalités de 20 000 habitants. Qui est contre?

Petit à petit, une organisation va voir le jour, fondée sur des régions et des intercommunalités efficaces. Je n'ai entendu personne s'opposer à cette évolution.

On objecte qu'il y a les communes. Pour ma part, je suis attaché comme à la prune de mes yeux aux 36 700 communes de notre pays. De bons esprits – il n'en manque pas – prétendent qu'il faudrait les supprimer ou réduire leur nombre.

Pourtant, les 550 000 conseillers municipaux que compte notre pays et qui, dans chaque commune, petite ou grande, connaissent chaque rue, chaque maison, chaque école et chaque ferme sont précieux; je ne vois pas ce que nous aurions à gagner à les licencier. Reste que, pendant qu'ils s'occupent de la proximité, les communautés doivent s'occuper des choix plus structurels.

Il y a ensuite les départements. Pour ce qui concerne leur avenir, j'ai été très sensible aux propos que Didier Guillaume a tenus tout à l'heure. Personne ne dit que l'on va supprimer les départements demain matin ou dans quelques années...

M. Jean-François Husson. Si!

M. Didier Guillaume. Mais non! Regardez le texte de la loi!

M. Jean-Pierre Sueur. Mes chers collègues, à cet égard, un amendement a même été présenté.

M. Jean-François Husson. Votre discours a évolué!

M. Jean-Pierre Sueur. Je vous l'affirme: cette après-midi, au Sénat, je n'ai entendu personne dire que l'on pourra, à court terme, se dispenser des départements.

M. Éric Doligé. Mais si!

M. Jean-Pierre Sueur. En revanche, cher collègue, j'ai entendu beaucoup de propos convergents selon lesquels, par rapport aux compétences actuelles du département, il est possible que le modèle de la métropole de Lyon – personne n'est contre: il est déjà inscrit dans la loi – se développe ailleurs, dans des secteurs urbains.

Dans d'autres secteurs, il est absolument nécessaire d'imaginer des systèmes où se trouveront des collectivités du type du département, ou des collectivités qui s'appuieront sur des communautés de communes susceptibles de se fédérer et se regrouper. En somme, il faut inventer et mettre en place quelque chose d'intermédiaire, dont tout le monde sent bien ici le caractère inéluctable et nécessaire. On verra bien ensuite si cela durera.

On discute avec les conseillers généraux, actuels et futurs, pour savoir comment exercer au mieux les compétences des départements...

M. Didier Guillaume. Eh voilà!

M. Jean-Pierre Sueur. Mon cher collègue, vous parlez des collègues... Peut-être faut-il faire certains choix, avoir des collègues différents. C'est un vrai sujet.

On peut donc avoir différentes idées sur la manière dont ce que font les départements peut être traité dans certains cas par les régions, dans certains cas par les métropoles ou les communautés urbaines ou d'agglomération, dans d'autres cas par les communautés de communes et, dans d'autres cas encore, par des départements qui seraient maintenus. Il y aurait donc une pluralité de solutions.

Pour ma part, je n'aime pas le postulat selon lequel la décentralisation se fait partout de manière uniforme. Il ne faut plus décentraliser de manière centralisée! (*M. Didier Guillaume approuve.*)

Je résume: premièrement, il faut des régions efficaces, sans dogmatisme quant au nombre d'hectares et quant aux configurations, qui se discutent et dont nous continuerons à débattre (*M. René-Paul Savary approuve.*); deuxièmement, il faut des intercommunalités qui montent; troisièmement, les communes doivent être maintenues; quatrièmement, il s'impose d'adopter des solutions diversifiées, adaptées au terrain pour l'exercice ultérieur des compétences des départements.

Tout cela me paraît parfaitement pragmatique, et j'ai le sentiment, mes chers collègues, de ne faire que reprendre purement et simplement ce qui a déjà été dit, ici, dans plusieurs groupes.

En conclusion, une première lecture n'est qu'une première lecture, monsieur Mézard.

M. Jean-François Husson. Et une deuxième lecture n'est qu'une deuxième lecture... (*Sourires sur les travées de l'UMP.*)

M. Jean-Pierre Sueur. Toutefois, lors de cette première lecture, le Sénat peut prendre un certain nombre d'orientations, affirmer un certain nombre d'options.

En tout cas, je veux être très clair. Le Sénat représente les collectivités territoriales de la République. Par ailleurs, les points de convergence sont nombreux – bien plus que certains ne l'ont dit. Si nous rendons une feuille vierge, cela signifiera que le Sénat n'a rien à dire sur ce projet, alors qu'il peut mettre en avant un certain nombre d'options et de propositions toujours susceptibles d'être revues ultérieurement.

Je considérerai alors que le Sénat se tire une balle dans le pied, que, pour employer une métaphore d'actualité, il marque un but contre son camp! (*Applaudissements sur les travées du groupe socialiste et du groupe écologiste.*)

M. le président. La parole est à Mme Anne-Marie Escoffier.

Mme Anne-Marie Escoffier. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, je ne suis pas sûre qu'il soit nécessaire de revenir sur les critiques que nombre d'entre nous ont déjà formulées et qui convergent pour dénoncer un texte inabouti, préparé et présenté dans l'urgence, contrairement à la démarche que le Président de la République avait mise en avant sans discontinuer: le dialogue pour tendre vers un consensus de bon aloi.

Le consensus, monsieur le ministre, existe sur le fond – c'est assez précieux pour le souligner. Y aurait-il parmi nous, sénateurs, porteurs privilégiés de la parole des élus locaux, quelque opposant au principe d'une réforme cohérente de l'organisation territoriale ?

Qui refuserait de voir l'absolue nécessité d'améliorer le fonctionnement des services de l'administration d'État et celui des services des collectivités territoriales pour répondre plus efficacement aux besoins de nos populations sur l'ensemble de notre territoire ?

Qui n'aurait pas l'ambition d'apporter sa part de réflexion à la construction d'un nouvel aménagement du territoire respectueux tant des contraintes auxquelles nous sommes exposés – bataille pour l'emploi, compétitivité, évolution sociétale, participation à l'effort de maîtrise de nos dépenses – que des formidables potentialités dont sont riches tous nos territoires ?

Je ne peux que m'adjoindre à celles et ceux qui, ici, regrettent les conditions dans lesquelles le texte nous est soumis, et dont nous cherchons encore l'objectif réel. Monsieur le ministre, je vous ai écouté avec une attention soutenue, tout comme j'avais écouté, avant vous, le Premier ministre.

Je dois reconnaître que l'une et l'autre de vos interventions m'ont rassurée, qu'elles m'ont rassérénée. Je me suis retrouvée dans une démarche qui doit être de raison, de bon sens, parce qu'elle répond aux attentes de nos concitoyens : des régions fortes portées par l'ambition d'investir, d'innover et de se mettre au diapason de la compétitivité dans le concert mondial que nous connaissons ; une clarification des compétences au sein des services de l'État et de ceux des collectivités locales, source d'une meilleure maîtrise des dépenses, que vous avez déclinée, monsieur le ministre ; une juste place reconnue aux territoires dans leur diversité, qu'ils soient métropolitains, urbains ou ruraux.

Toutefois, pourquoi donc a-t-il donc fallu attendre aujourd'hui pour que ce discours apaisé et apaisant parvienne jusqu'à une assemblée qui a le droit de comprendre, de débattre, sans se sentir menacée, et qui – je le crois sincèrement – n'a d'autre ambition que de parvenir à un bon texte ?

À vous comme à nous, rien n'a été épargné. L'objectif premier n'était-il pas, à nouveau, le report de la date des élections régionales et départementales, ainsi que quelques aménagements supplémentaires rendus nécessaires pour la métropole de Lyon ou le remplacement des conseillers départementaux ?

Il fallait, constitutionnellement parlant, habiller cette mesure d'une disposition modifiant l'organisation territoriale des régions. D'où cette carte qui n'en a pas fini de susciter l'ire de certains et d'en interroger d'autres sur son bien-fondé.

Pour y avoir, en d'autres temps, un peu réfléchi, j'étais convaincue que la détermination du nouveau périmètre des régions devait se faire sur la base de plusieurs critères. Le critère démographique, seul, n'est pas pertinent.

Nombreux ont été les exemples rapportés ici, et dans les réunions de la commission spéciale et dans l'hémicycle, montrant que l'histoire propre à une région – émanation de nos anciennes provinces –, sa sociologie, sa géographie physique et bien entendu sa culture sont autant d'éléments qui peuvent créer et fédérer une région. Néanmoins, aujourd'hui, me semble-t-il, sa surface financière importe plus que tout dans une économie dynamique, capable de susciter innovation, recherche et compétitivité.

Il doit s'agir en effet de régions attractives, qui donnent envie aux entreprises de taille intermédiaire, aux petites et moyennes entreprises, de venir s'y installer pour développer de nouveaux talents.

Pourtant, me direz-vous, une surface financière suffisante emporte l'affectation de ressources suffisantes, dont il faut bien trouver la source : transfert de l'État, fiscalité locale nouvelle, péréquation entre régions ou avec d'autres niveaux de collectivités... Le sujet financier de l'autonomie fiscale et financière ne peut être passé sous silence. Il est impérativement lié à notre débat.

Je sais, monsieur le ministre, que cette question ne peut nous échapper. Nous la traiterons dans un autre cadre, et dans un autre temps. Mais si le débat concernant cette question n'est pas conjoint à celui de ce soir, nous risquons bien de nous trouver confrontés à de nouvelles incohérences.

« Incohérent » : voilà un mot revenu bien souvent au cours de nos travaux. Il a été appliqué à plusieurs reprises à la « décision » de suppression des conseils généraux, ou à ce qui ressemblait à une décision non décriée – ainsi, ce matin, un amendement de nos amis socialistes visant à faire une exception pour les départements ruraux confirmait incidemment l'intention du Gouvernement.

Qu'il faille ou non supprimer les conseils généraux mérite un vrai débat, en premier lieu pour imaginer qui assumera les compétences de ces assemblées.

La notion de proximité, dont il faudra un jour m'expliquer à quoi elle correspond vraiment, me paraît bien mal en point face à des régions agrandies et élargies, dont le chef-lieu ne sera peut-être pas accessible dans les meilleures conditions. Le périmètre de nos intercommunalités, là encore, n'a pas vraiment de sens par rapport à un seuil démographique de vingt mille habitants : il doit se construire sur la base d'un vrai projet dans un bassin de vie. Ces intercommunalités remodelées seront-elles à même de se substituer au conseil général ? Et dans quels délais, et pour quels domaines ?

Monsieur le ministre, je voudrais que vous soyez assuré que vous n'avez pas affaire ici à des sénateurs obtus, ancrés dans la certitude qu'ils détiendraient la vérité contre celle portée par le Gouvernement. Je suis de celles et de ceux qui veulent, avec vous – je sais vos qualités –, travailler à la construction d'une organisation territoriale moderne, rénovée, porteuse des ambitions des Français et des valeurs de la République.

Les propositions qui ont été formulées tout à l'heure par mon ami Jacques Mézard sont là pour témoigner de cette volonté. (*Applaudissements sur les travées du RDSE et de l'UMP, ainsi que sur quelques travées de l'UDI-UC.*)

M. Christian Bourquin. Bravo !

M. le président. La parole est à M. Éric Doligé.

M. Éric Doligé. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, je suis animé par un sentiment de gratitude. En effet, le ton que vous avez employé pendant une demi-heure, monsieur le ministre, pour nous présenter votre projet de loi était particulièrement apaisant – ma collègue l'a d'ailleurs relevé.

Toutefois, la douceur de ce ton contraste avec la violence du texte. Je ne sais pas si vous l'avez remarqué : vous nous proposez dans un temps court de supprimer la moitié des régions, de supprimer en théorie les départements, puis de bouleverser la totalité des communautés de communes. C'est

tout de même un choc pour les populations et pour les territoires, c'est une violence pour les élus et également pour l'ensemble des fonctionnaires qui travaillent dans nos collectivités.

Depuis quelques jours, voire quelques semaines, vous nous avez soufflé le chaud et le froid. Au début, c'était une fermeture hermétique. Je vous rappelle que le Premier ministre nous a annoncé un certain nombre de fois – ici même, ou dans des émissions de télévision ou de radio –, avec beaucoup d'autorité, que l'on ne toucherait pas à la carte, qu'il y aurait quatorze régions, qu'il n'était pas question de modifier quoi que ce soit et qu'il n'y aurait évidemment pas de droit d'option.

Cela a été dit avec beaucoup de fermeté, et voilà que nous découvrons, au fil des débats – un peu aujourd'hui, dans les questions d'actualité – qu'un certain nombre d'ouvertures sont en train de se faire. Nous pouvons nous en féliciter. L'opposition en particulier peut s'en féliciter : son attitude, comme celle de tous ceux qui ont résisté par leurs propos, a peut-être contribué à ouvrir les yeux du Gouvernement, tout comme y ont contribué les élus locaux, les départements, les régions et les manifestations qui ont eu lieu au plan local.

Par ailleurs, nous sommes au Sénat et non à l'école primaire. Quand j'entends dire qu'on va nous « coller » tout le mois de juillet, le mois d'août, ainsi que les week-ends, cela ne me plaît pas ! Je n'apprécie pas la menace.

M. Philippe Dallier. Des séances au mois d'août, c'est quand les sénateurs ne sont pas sages ! (*Sourires sur les travées de l'UMP.*)

M. Éric Doligé. De surcroît, ce matin, au moment où nous avons refusé l'article 1^{er}, j'ai entendu avec surprise l'un des porte-parole de la majorité nous dire que, si jamais on ne discutait pas de la carte, il n'y aurait qu'une seule lecture du texte. Est-ce officiel, ou, plus sûrement, s'agit-il d'une menace agitée par un parlementaire qui a voulu nous faire peur pour nous pousser à voter un texte ? C'est une question qui vous a été posée, monsieur le ministre, et j'espère que nous aurons une réponse.

On ne connaît pas la règle du jeu, et c'est tout de même surprenant. M. Mézard a fait tout à l'heure un certain nombre de citations. Le Président de la République a affirmé à Tulle, en janvier 2013 : moi, Président de la République et ancien président de département, je protégerai les départements, car je suis départementaliste. Puis, au mois de mai dernier, il nous annonce que les départements ont vécu, et nul ne sourcille, tout le monde baisse le nez, alors qu'il fait strictement le contraire de ce qu'il avait promis quatre mois plus tôt ! Qu'un Président de la République affirme une chose un jour et le lendemain soutienne son contraire, cela me gêne en tant que citoyen et en tant qu' élu !

Je regrette l'absence, ce soir, parmi nous, de M. Vallini, qui s'est rendu il y a quelques jours à Nevers, ville qui a été évoquée par mon collègue Didier Guillaume. Or, à Nevers, M. Vallini en a pris pour son grade, si j'ose dire, lors des états généraux des nouvelles ruralités ! Il y avait trente-six départements de gauche. Quatre départements de gauche de quatre régions de gauche organisaient cette journée. Ils ont signifié à M. Vallini ce qu'ils pensaient de la réforme. M. Vallini leur a répondu qu'il était possible de réaliser des économies. La preuve selon lui ? Les routes départementales sont trop belles et il faut économiser sur leur entretien !

M. Daniel Dubois. Il a osé dire cela ? (*Sourires sur les travées de l'UDI-UC et de l'UMP.*)

M. Éric Doligé. Lisez les comptes rendus, cela y figure ! C'est tout de même une façon spéciale de voir les choses...

Monsieur le ministre, ne dites pas que nous n'avons rien à proposer. Au contraire, nous refusons ce texte, mais nous approuvons la réduction du nombre des régions. Vous n'avez malheureusement cité qu'une partie du rapport Raffarin-Krattinger, mais vous savez que nous avons des propositions importantes en la matière.

En l'occurrence, nous proposons de diminuer le nombre des régions, mais de maintenir les départements, voire éventuellement d'en modifier le nombre. D'ailleurs, notre collègue Guillaume a formulé tout à l'heure des suggestions qui n'étaient pas inintéressantes, ce qui prouve que nous pouvons nous retrouver sur certains sujets.

Ce qui me frappe également, c'est la recentralisation. J'en veux pour preuve la région à laquelle j'appartiens pour l'instant sur la future carte : la région qu'un journal a baptisée « Limouchentre » : Limousin-Centre-Poitou-Charentes ! Toutes les études et les enquêtes réalisées montrent que personne n'en veut. La région Pays de la Loire approuve une éventuelle fusion avec nous à 2 %. Les régions Limousin et Poitou-Charentes nous disent : surtout pas vous, nous, nous voulons nous associer avec l'Aquitaine. C'est tout de même quelque peu gênant de nous avoir mariés d'office avec des départements et des régions qui ne voulaient pas de nous.

Cette future région fondra treize départements et trois régions en une seule collectivité : seize en une ! À terme, il n'y aura plus de présidents de conseils généraux et il ne restera qu'un seul président de région, qui se trouvera en face de treize préfets. Ne s'agit-il pas de recentralisation ? Comment un président de région, avec quelques représentants de-ci de-là dans un département pourra-t-il exister face à l'État, qui aura tous les pouvoirs ?

Je vous rappelle que le deuxième texte que nous devons examiner, et que nous aurions dû étudier avant, prévoit que le choix de la capitale régionale se fera par décret en Conseil d'État, donc par les préfets ! On demandera l'avis des élus, mais nous savons très bien que nul n'en tiendra compte : on l'a bien vu au moment du découpage des cantons. Quand, dans les schémas prescriptifs, cela ne fonctionne pas, ce sont les préfets qui imposent leur avis. De même avec les communautés de communes. Les élus seront donc exclus de toutes les décisions importantes concernant les territoires.

Je dirai un mot également sur la situation choquante des personnels. Il est amusant, si j'ose dire, que Mme la ministre nous ait envoyé le 16 mai dernier, soit quelques jours avant la parution du texte le 18 mai, un document relatif à la prévention des risques psychosociaux dans la fonction publique !

On nous a fait parvenir un texte pour nous dire : attention, dans deux jours, vous allez annoncer une mauvaise nouvelle à vos fonctionnaires ! (*Protestations sur les travées du groupe socialiste.*) Chers collègues, je puis vous garantir qu'ils l'ont ressenti comme ça. Vous protestez parce que ça ne vous intéresse pas de savoir ce que pensent les fonctionnaires de vos collectivités ! (*Mêmes mouvements.*) Moi, je me soucie de ceux dont j'ai la responsabilité et je sais qu'ils sont complètement dépités.

M. Didier Guillaume. Cela dépend de ce qu'on leur dit !

M. Éric Doligé. Tout va tellement vite que je n'ai pas eu le temps de leur dire quoi que ce soit !

M. Alain Néri. Tout ce qui est excessif est insignifiant, cher collègue !

M. Éric Doligé. Vous êtes donc insignifiant, monsieur Néri, puisque vous êtes excessif ! (*Applaudissements sur les travées de l'UMP.*)

Ma collectivité compte 2 600 fonctionnaires, mais 10 000 personnes dépendent à 100 % de nous. Je pense à tous les établissements pour les personnes handicapées, lesquels sont payés intégralement par le département. Vous êtes en train de déstabiliser tout un territoire, ce qui n'ira pas sans poser des problèmes extrêmement importants.

Monsieur le ministre, des sondages intéressants, que je n'ai pas le temps de citer, ont été réalisés. J'ai également en ma possession un document, que vous devriez vous procurer et qui nous a été envoyé en avril par Mme Lebranchu – *Printemps 2012-printemps 2014, deux ans d'actions de décentralisation de modernisation de l'action publique* –, dans lequel votre collègue du Gouvernement nous explique tous les bienfaits du département. C'est également intéressant !

Pour conclure, nous sommes d'accord sur de nombreux points. Nous aimerions savoir clairement si l'on peut changer les limites des régions, si l'on a le droit d'option, si l'on peut modifier les dates des élections et si l'on peut découpler les élections départementales et régionales. Si on nous laissait suffisamment de temps pour travailler à l'élaboration d'une nouvelle carte, je vous certifie que nous pourrions aboutir à un redécoupage équilibré. (*Applaudissements sur les travées de l'UMP, de l'UDI-UC et du RDSE.*)

M. le président. La parole est à M. Daniel Dubois.

M. Daniel Dubois. Monsieur le président, monsieur le ministre, monsieur le président de la commission spéciale, monsieur le rapporteur, mes chers collègues, après le mariage pour tous, voici venu le temps du mariage forcé. Un mariage forcé entre deux ou trois régions. Un mariage forcé qui ne satisfait personne.

M. Alain Néri. Si, l'Auvergne !

M. Daniel Dubois. Un mariage forcé dont sont exclues quelques baronnies très proches du pouvoir !

La méthode utilisée est particulièrement détestable. Une carte dessinée à la va-vite sur un coin de table à l'Élysée. Une étude d'impact dont le contenu laisse à désirer. Une procédure d'urgence au Parlement que nous vivons ici, au Sénat, comme une défiance inadmissible vis-à-vis de tous les sénateurs et de la qualité de leurs travaux. Aucun avis demandé aux conseils régionaux et départementaux concernés, malgré la loi du 24 février 1996. Pourtant, la réforme de l'organisation territoriale de notre pays est un enjeu d'avenir.

À ce moment de mon propos, je voudrais saluer le travail réalisé par nos collègues Jean-Pierre Raffarin et Yves Krattinger pour la mission commune d'information sur l'avenir de l'organisation décentralisée de la République.

M. Jean-Claude Lenoir. C'est mérité !

M. Daniel Dubois. De l'ensemble de leurs propositions, j'ai retenu que, si le nombre de régions devait être fixé par la loi, il était impossible d'en déterminer les contours sans une concertation approfondie. Je souscris à cette méthode, que vous auriez dû suivre, monsieur le ministre.

J'ai aussi retenu l'idée que le regroupement des régions devait s'accompagner du maintien des départements comme collectivités de proximité. Là encore, j'adhère à cette analyse pertinente. Le choix du Gouvernement est tout autre : c'est regrettable et c'est dangereux pour notre démocratie locale.

M. Jean-Claude Lenoir. Je confirme !

M. Daniel Dubois. Les vrais enjeux ne sont pas pris en compte par ce texte. De nombreux éléments ne figurent pas dans ce projet de regroupement des régions. J'en citerai trois : premièrement, ce texte ne prend pas en compte l'avenir du bassin parisien dans le concert européen, pour ne pas dire mondial ; deuxièmement, le projet de loi ne tient pas compte du potentiel d'avenir de nos façades littorales ; troisièmement, les choix de métropoles d'équilibre dans chacune des régions ont encore moins été pris en compte.

En outre, j'ai le sentiment que le problème a été pris à l'envers. Comme de nombreux intervenants l'ont souligné, la première question à se poser aurait dû être : quels services doivent rendre les régions ? Ce qui nous renvoie à la question de la répartition des compétences.

La deuxième question concerne les moyens humains et financiers pour exercer ces compétences efficacement et à moindre coût pour les contribuables. Cela nous renvoie à la modernisation du statut de la fonction publique, au problème de la fiscalité locale, à la baisse des dotations de l'État.

La troisième question est celle, non moins importante, de la réforme de l'État, tant à l'échelon central qu'au niveau déconcentré pour supprimer tous les doublons.

Enfin, la quatrième question touche aux liens historiques, culturels, économiques, sociaux et géographiques qui justifieraient le regroupement des régions. Pour la Normandie, cela semble aller de soi. Toutefois, n'est-ce pas l'exception qui confirme la règle ?

Monsieur le ministre, aucune de ces questions n'a été posée. L'inquiétude est donc grandissante. Le Gouvernement s'est jeté à corps perdu dans une réforme où il n'a aucune visibilité.

Concernant la carte des régions proposée par le Gouvernement, quels ont été les critères retenus pour l'élaborer ? Quelle a été « la carte de la carte » ? Quant à l'étude d'impact, elle ne fait que tenter de justifier laborieusement le découpage par la prise en compte des dimensions démographiques et économiques. Soyons clairs, il ne s'agit que d'une justification de fortune pour cacher la précipitation et les tergiversations de l'exécutif.

Je constate dans mon département, la Somme, en Picardie, combien est mal vécu le mariage forcé avec la Champagne-Ardenne. Toutes les assemblées locales, de droite comme de gauche, ont exprimé des avis négatifs, tout comme les habitants *via* les pétitions en ligne.

À titre personnel, je m'opposerai de toutes mes forces à ce mariage forcé avec la région Champagne-Ardenne. Le contrat de mariage est léonin, monsieur le ministre, et vos plaidoiries n'y pourront rien changer !

Je pourrais aussi citer le mariage forcé de Midi-Pyrénées avec Languedoc-Roussillon, ou encore la création de la vaste région Centre-Limousin-Poitou-Charentes. Et que dire du maintien en l'état de la région Bretagne, ou encore du Nord-

Pas-de-Calais, région chère à notre rapporteur ? Je crois qu'il n'a pas eu d'états d'âme quand il a fallu voter le rapport de la mission spéciale !

Pourtant, M. Vallini avait trouvé un argument massue pour faire accepter sa réforme : elle allait, selon lui, permettre de dégager des économies colossales, entre 12 et 25 milliards d'euros. Ces chiffres, monsieur le ministre, ne sont pas sérieux !

Le second sujet de ce projet de loi, et non des moindres, est le report des élections régionales et cantonales à décembre 2015. Outre l'abrogation du conseiller territorial, François Hollande a décidé de reporter les élections prévues en 2014 à mars 2015 pour aérer le calendrier électoral et permettre le charcutage de tous les cantons de France.

M. Didier Guillaume. Ça suffit !

M. Alain Néri. Pour le charcutage, adressez-vous à M. Marleix, c'est le spécialiste !

M. Daniel Dubois. Aujourd'hui, il est question d'un nouveau report, à décembre 2015. Je m'interroge : jusqu'à quand va-t-on continuer de se moquer des citoyens ? À moins qu'il ne s'agisse de reporter aux calendes grecques le rendez-vous avec une nouvelle défaite des candidats socialistes !

Enfin, le projet de loi actuel prévoit de désigner les chefs-lieux des nouvelles régions par décret. Là aussi, le choix d'une nouvelle capitale régionale ne doit pas se faire sur un coin de table de la place Beauvau, monsieur le ministre. À lire votre texte, vous décideriez d'une ville pour accueillir le siège des futures « mégarégions », avant de demander l'avis d'un certain nombre d'organismes dont la liste n'est d'ailleurs pas fixée dans la loi.

Au-delà de cet aspect juridique, je m'interroge sur le fin fond de votre pensée. Depuis la loi du 21 février 1996, la procédure de changement de chef-lieu de région est clairement énoncée. Je vous renvoie à l'article L. 4122-2 du code général des collectivités territoriales, qui dispose que « le transfert du chef-lieu d'une région est décidé [...] après consultation du conseil régional et des conseils généraux ainsi que des conseils municipaux de la ville siège du chef-lieu et de celle où le transfert du chef-lieu est envisagé ».

Pourquoi diable changer cette procédure ?

Votre texte prévoit que vous, et vous seul, allez décider du siège de la future région, que vous demanderez l'avis de la seule commune d'accueil – et je ne vois pas comment elle pourrait être défavorable – et du conseil régional.

L'enjeu est de taille, mes chers collègues. La capitale régionale, c'est le siège du président du conseil régional, des élus régionaux, de la direction des services et des principales directions.

M. Didier Guillaume. Ils ne vivent pas tous là !

M. Daniel Dubois. L'hémicycle actuel sera-t-il suffisant pour accueillir tous les élus supplémentaires ? C'est une question qui fit débat il y a quelques années, les opposants au conseiller territorial dénonçant le coût exorbitant de l'agrandissement ou de la construction de nouveaux hémicycles. Étrangement, monsieur le ministre, vous passez ce point sous silence. Il n'est pourtant pas sans incidence sur le coût de la réforme que vous nous proposez.

La capitale régionale, c'est également tout un symbole pour les villes concernées, un symbole et un atout économique.

La capitale régionale, c'est enfin le lieu où travaillent des milliers d'agents du conseil régional. Même si tous ne vont pas rejoindre la future capitale régionale, tôt ou tard, une majorité d'entre eux seront invités à le faire. La ville qui perdra la qualité de chef-lieu de région perdra des milliers d'emplois et toute l'activité économique qui en découle.

Le choix d'une capitale régionale est donc primordial.

Vous comprendrez que je prenne l'exemple de la ville d'Amiens, capitale du département de la Somme et de la région Picardie. Monsieur le ministre, avez-vous l'intention de solliciter l'avis du conseil municipal d'Amiens ? Avez-vous l'intention de transférer le chef-lieu de région à Châlons-en-Champagne, si nous sommes mariés de force avec Champagne-Ardenne, ou à Lille, si c'est avec le Nord-Pas-de-Calais ? Mais, à entendre le rapporteur de la commission spéciale, j'ai compris que cette dernière hypothèse ne serait pas retenue ! Avez-vous l'intention de transférer ce chef-lieu dans une nouvelle ville, Reims par exemple ?

À titre personnel, je considère qu'Amiens doit rester une capitale régionale.

Manque de réflexion en amont, manque de visibilité sur les court, moyen et long termes, manque de respect du travail parlementaire, des citoyens et des élus locaux : tel est, pour résumer, le constat fait par bon nombre d'entre nous au sujet de cette réforme territoriale. Elle est menée avec l'énergie du désespoir pour grappiller des points de popularité dans les sondages avant l'été.

Tout en dénonçant l'absence de cap du Gouvernement, nous considérons qu'une réforme de nos territoires est pourtant fondamentale. C'est même une nécessité absolue. Notre pays ne peut plus se satisfaire d'un *statu quo* dans tous les domaines. La France a besoin de se réformer pour retrouver vigueur et dynamisme. Encore faut-il que la réforme soit juste, équitable, comprise et admise. (*Marques d'impatience sur les travées du groupe socialiste.*)

Le cap d'une telle réforme doit être l'accomplissement d'un triple objectif : rechercher une meilleure efficacité publique, lutter contre l'érosion de la démocratie locale, armer la France face aux défis de la mondialisation en s'appuyant sur les territoires urbains et ruraux.

M. Alain Néri. Qu'est-ce que vous avez fait pendant dix ans ? Vous avez dormi ! Et maintenant vous vous réveillez !

M. Daniel Dubois. Il faut que les territoires soient pleinement parties prenantes dans l'élaboration de leur nouvelle organisation. C'est un préalable à toute réforme réussie des territoires. (*Nouvelles marques d'impatience sur les travées du groupe socialiste.*)

Écoutez la conclusion avant de râler !

C'est pourquoi le groupe centriste participera à l'examen de ce texte pour le faire évoluer dans le bon sens. Il y va de la rénovation de notre pays. (*Applaudissements sur les travées de l'UDI-UC.*)

M. Philippe Kaltenbach. La conclusion est très bonne !

M. Jean-Pierre Sueur. Monsieur Dubois, vos propos respireraient véritablement la convivialité !

M. Éric Doligé. Quand on veut nous supprimer, on résiste !

M. le président. La parole est à M. Philippe Kaltenbach.

M. Philippe Kaltenbach. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, nous débattons enfin au fond de ce projet de loi. Je dis « enfin », car il y a eu quelques obstacles : demande de création d'une commission spéciale, ...

M. Gérard Larcher. Ce n'est pas un obstacle, c'est un moyen de travailler !

M. Philippe Kaltenbach. La commission des lois aurait très bien pu travailler sur ce texte, mon cher collègue !

... demande au Conseil constitutionnel de se prononcer sur l'étude d'impact, vote d'une motion référendaire, repoussée très largement hier soir à l'Assemblée nationale par les députés socialistes et écologistes, mais également par ceux du groupe UDI.

Ces obstacles étant levés, nous engageons enfin le débat au fond.

J'ai écouté attentivement tous les intervenants qui se sont succédé au cours de cette discussion générale ; beaucoup, c'est vrai, ont exprimé leur opposition, parfois farouche, à ce projet, d'autres ont fait part de leur grande insatisfaction, mais la plupart ont reconnu la nécessité d'une réforme.

Pour ceux qui s'y opposent, cette réforme serait une mauvaise, voire très mauvaise réforme. Pourtant, et là je ne comprends plus, ils ne semblent pas souhaiter y apporter des modifications. C'est ainsi qu'ils ont demandé hier un recours au référendum et qu'ils ont voté ce matin, dans le cadre de la commission spéciale, la suppression de l'article 1^{er}, laquelle ferait tomber l'essentiel du texte et clôturerait *de facto* nos débats sur la carte des nouvelles régions.

Mes chers collègues, allons-nous continuer, avec cette stratégie d'évitement, à nous interdire nous-mêmes d'apporter des modifications à ce texte ? Pour le groupe socialiste, ainsi que nous ne cessons de le répéter, ce texte n'est pas figé. Nous sommes favorables à des évolutions...

M. Jean-François Husson. Demandez donc à vos alliés de vous aider !

M. Philippe Kaltenbach. ... et le Parlement, tout particulièrement sa chambre haute, qui est saisie la première, a toute latitude pour faire évoluer ce projet de loi.

Le Gouvernement l'a dit tout à l'heure encore par la voix de Bernard Cazeneuve : il souhaite que le Sénat fasse son travail, s'empare du texte et mette en œuvre son expertise.

J'espère donc que l'incohérence que nous avons pu relever hier chez les partisans de la motion référendaire ou ce matin chez celles et ceux qui ont voté la suppression de l'article 1^{er} ne se répétera pas en séance, que ceux qui ne sont pas satisfaits feront des propositions, défendront des amendements, et que, ensemble, nous pourrions faire évoluer ce texte.

J'espère que les postures ne nous conduiront pas *in fine* à rendre une copie blanche.

M. Jean-Pierre Sueur. Très bien !

M. Philippe Kaltenbach. Jean-Pierre Sueur l'a bien expliqué : ce serait se tirer une balle dans le pied.

On ne peut pas dénoncer le contenu d'une réforme et, dans le même temps, s'en remettre à d'autres pour l'amender et la valider. Nous sommes aujourd'hui en mesure de le faire.

Comme Mme Gourault, j'ai toute confiance en nos excellents collègues députés pour modifier la carte, pour tenir compte des petits départements afin qu'ils soient bien repré-

sentés, pour faire en sorte que le droit d'option soit mis en place, mais je pense que c'est d'abord à nous, sénateurs, de nous saisir de ces dossiers et de faire des propositions pour faire valoir le point de vue spécifique du Sénat.

Remplissons pleinement le rôle qui nous a été confié, ne regardons pas passer le train de cette réforme territoriale, faisons notre travail de législateur.

La semaine dernière, le climat était plus favorable. La commission spéciale a travaillé au fond, a fait des propositions, s'est accordée majoritairement sur une nouvelle carte qui, je l'avoue, était à mon sens plus cohérente que celle qu'avait initialement proposée le Gouvernement.

Qui plus est, ce texte reprend, dans son esprit, les grands principes de la réforme territoriale que nous appelons de nos vœux sur de nombreuses travées de cet hémicycle. Allons-nous renier nos principes et ne pas nous emparer de ce texte, alors que beaucoup ici ont défendu la réduction du nombre des régions ? Le Gouvernement propose d'en fixer le nombre à quatorze ; la commission spéciale avait réduit ce nombre à douze ; on pourrait même le réduire à dix ! Alors, allons-nous rien faire, transmettre ce texte à l'Assemblée nationale sans y imprimer notre marque ? Ou allons-nous changer d'attitude et renoncer aux postures politiques ?

C'est vrai, les élections sénatoriales approchent, mais elles n'auront lieu qu'en septembre et nous sommes encore en juillet. N'anticipons pas trop sur le calendrier.

M. Jean-Jacques Hyest, président de la commission spéciale. On sent quand même poindre le renouvellement !

M. Philippe Kaltenbach. Il est vrai que certains paraissent très motivés par ces élections sénatoriales et par ce qui s'ensuivra. Mais faisons la part des choses entre des élections à venir et un débat important sur un texte qui engage nos collectivités territoriales pour longtemps.

Cinquante ans après la naissance des régions, notre pays a changé et il faut adapter son architecture territoriale. Cela a été bien expliqué : le XIX^e siècle a connu le couple commune-département, et cette architecture convenait parfaitement à la France rurale d'alors ; aujourd'hui, il faut la faire évoluer. Pour ma part, je crois beaucoup aux métropoles, je crois beaucoup également aux régions, à de grandes régions, et c'est sur ce nouveau couple métropole-région que notre pays doit s'appuyer pour redresser son économie, retrouver la croissance et créer des emplois.

Le groupe socialiste s'inscrit dans cette démarche constructive. Depuis le début de l'examen de ce texte, nous défendons nos amendements tout en faisant preuve d'ouverture. Le président de notre groupe, Didier Guillaume, l'a bien expliqué tout à l'heure : le groupe socialiste est ouvert à une évolution de la carte des régions. Nous avons d'ailleurs déposé un amendement visant à regrouper l'Aquitaine, le Limousin et Poitou-Charentes, pour en finir avec cette grande région tant décriée. Ceux qui critiquent cette région ne proposent rien et voudraient même supprimer l'article 1^{er}, ce qui nous empêcherait de formuler la moindre proposition.

La modification que nous préconisons est attendue en Poitou-Charentes. Je vois notre collègue Nicole Bonnefoy qui opine du chef, et elle a raison.

M. Jean-Pierre Raffarin. Eh oui, elle a raison ! Bravo, Nicole Bonnefoy !

M. Philippe Kaltenbach. Alors, monsieur Raffarin, si elle a raison, il ne faut pas supprimer l'article 1^{er} et empêcher ainsi tout débat sur la carte territoriale!

M. Jean-Pierre Raffarin. Nous disons non à votre carte et oui à celle de Mme Bonnefoy! (*Rires.*)

M. Jean-Pierre Sueur. Dans ce cas, il faut voter quelque chose!

M. Philippe Kaltenbach. S'agissant de la demande de Champagne-Ardenne de rejoindre la Lorraine, pourquoi pas?

S'agissant de la demande du Centre de rejoindre les Pays de la Loire, nous sommes également ouverts au débat, tout comme nous pourrions l'être sur le regroupement entre cette région avec la Bretagne.

Sur toutes ces demandes, nous sommes ouverts au débat, mais encore faut-il que celui-ci ait lieu dans cet hémicycle et que nous puissions mesurer quelles sont les solutions qui sont majoritaires.

La deuxième ouverture qu'a défendue notre président de groupe, c'est le droit d'option pour les départements, qui n'existe pas aujourd'hui, à moins d'un vote majoritaire avec un minimum de participation de 25 %. On l'a vu en Alsace, cela n'a pas fonctionné. Nous proposons de créer ce droit d'option pour les départements. Ne pourrions-nous pas nous rejoindre tous sur cet amendement? Encore faut-il débattre de ce texte et ne pas mettre fin à toute discussion en supprimant l'article 1^{er}.

Des propositions ont également été faites pour tenir compte des départements faiblement peuplés, qui, c'est vrai, avec le système actuellement en vigueur, sont peu représentés dans les conseils régionaux. Nous sommes favorables à l'excellent amendement de Jacques Mézard, qui propose un minimum de trois conseillers régionaux.

M. Jacques Mézard. Vous n'avez pas compris ma proposition!

M. Philippe Kaltenbach. Au cours du débat, nous pourrions même envisager d'aller jusqu'à cinq. Mais encore faut-il que le débat ait lieu! C'est pourquoi il ne faut pas y mettre fin tout de suite; essayons plutôt de trouver des points d'accord.

S'agissant des grandes régions, le rapporteur ainsi que Didier Guillaume sont favorables à ce qu'on puisse remonter le nombre de conseillers régionaux.

Vous le voyez, mes chers collègues, à partir d'une réforme qui est critiquée, et que nous-mêmes, socialistes, souhaitons voir évoluer, nous faisons des propositions. Notre conviction est que le Sénat, assumant sa responsabilité, doit s'emparer de ce texte et en débattre.

Hier, nous avons même déposé un amendement visant au maintien de conseils départementaux élus après 2020 dans les zones rurales. C'est encore une ouverture; c'est même une avancée considérable.

M. René-Paul Savary. La véritable avancée, c'était le conseiller territorial!

M. Philippe Kaltenbach. Lorsqu'on vous tend la main, saisissez-la! Une fois que le train est passé, on ne sait pas quand il repassera.

M. Jean-Claude Lenoir. Le train, il est en train de dérailler!

M. Philippe Kaltenbach. Saisissez-vous de ce débat. C'est ce à quoi nous invitons l'ensemble des sénateurs.

En conclusion, je rappellerai que, voilà quelques mois, mes chers collègues, nous avons su finalement nous rassembler autour de la loi relative aux métropoles.

M. Jean-Jacques Hyst, *président de la commission spéciale.* Mais il y avait eu deux lectures!

M. Philippe Kaltenbach. Le président Jean-Jacques Hyst a souligné tout à l'heure que nous avons alors su dépasser nos clivages politiques pour travailler ensemble et que, grâce à la sagesse et aux contributions du Sénat, ce texte avait été considérablement amélioré.

Il serait regrettable que, sur la présente réforme, le Sénat ne puisse pas faire de même. Ce serait regrettable pour cette réforme, mais aussi pour le Sénat, qui, outre son rôle de législateur, est le représentant des collectivités locales.

Comme vous avez pu le constater, mes chers collègues, le groupe socialiste s'est pleinement impliqué dans ce débat pour faire émerger un projet de réforme qui soit en cohérence avec des valeurs sur lesquelles nous pouvons tous nous retrouver. Je vous ai présenté nos propositions, nous les mettons en débat, nous sommes ouverts à des évolutions. C'est maintenant à l'ensemble des groupes de faire part de leurs propositions.

J'ai entendu beaucoup de critiques. J'aimerais entendre davantage de propositions (*Exclamations sur les travées de l'UMP.*), et surtout entendre une volonté de construire ensemble cette nouvelle loi. Le groupe socialiste souhaite que le débat aille à son terme et que le Sénat joue pleinement son rôle en améliorant ce texte. (*Applaudissements sur les travées du groupe socialiste.*)

M. le président. La parole est à M. René-Paul Savary. (*Applaudissements sur les travées de l'UMP.*)

M. René-Paul Savary. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, je vais essayer de ne pas être redondant par rapport aux interventions précédentes et de me placer dans la perspective de ces grandes régions, de ces grandes intercommunalités et de la suppression des départements.

Je vous avoue, monsieur le ministre, que, en vous entendant hier énumérer vos quatre objectifs, j'ai été charmé par votre idée de créer de grandes régions qui se consacrent au développement, à l'innovation, à l'investissement, et cela tout en réalisant des économies de fonctionnement. J'ai cru que nous étions revenus en 1986!

Il se trouve que j'ai eu la chance d'être pendant dix-huit ans conseiller régional et conseiller général. À cette époque-là, souvenez-vous, mes chers collègues, 80 % du budget des régions étaient consacrés aux dépenses d'intervention et 20 % aux dépenses de fonctionnement.

M. Jean-Claude Lenoir. Exact!

M. René-Paul Savary. Quant au budget des départements, la proportion était et est restée respectivement de 30 % et de 70 % pour les dépenses d'investissement et de fonctionnement.

Il y a donc un équilibre.

Monsieur le ministre, nous partageons votre volonté de faire émerger de grandes régions stratégiques, tournées vers l'innovation, le développement économique, l'environnement au sens large du terme, la formation, l'emploi ou encore l'aménagement de grandes infrastructures. Mais encore faut-il que cette volonté trouve sa concrétisation dans votre projet de loi! Car quelles sont les compétences

que vous proposez de transférer aux régions ? La gestion des routes et des collèges, ce qui suppose un personnel nombreux, pour assurer l'entretien de ces routes, la propreté de ces établissements, etc.

En tant que président du conseil départemental de la Marne, je suis gestionnaire de 4 000 kilomètres de routes et j'ai sous ma responsabilité 400 fonctionnaires chargés de leur entretien. En outre, mon département compte quarante-sept collèges publics qui emploient 476 personnels TOS.

Si vous créez de grandes régions comme Picardie-Champagne-Ardenne ou, pis, Champagne-Ardenne-Lorraine-Alsace,...

M. André Reichardt. Ah non !

M. René-Paul Savary. ... vous aurez un ensemble appelé à gérer 600 collèges, 400 lycées, 15 000 personnes et 40 000 kilomètres de routes ! Pensez-vous véritablement tirer ces régions vers le haut en leur collant un tel poids ? Avec des collectivités ayant de 10 000 à 15 000 personnes à gérer, va-t-on vraiment dans le sens du développement ? C'est surtout la proximité qu'on fait disparaître !

Et les régions auront toujours en charge les TER. J'ai demandé son avis sur la question au président de ma région, la région Champagne-Ardenne, et je n'ai pas été déçu, car il est venu expliquer devant les conseillers départementaux que, quand vous gérez un TER, vous ne pouvez évidemment pas avoir la même approche en Champagne-Ardenne, qui compte 54 habitants au kilomètre carré, et chez nos amis Alsaciens, où la densité de population atteint 220 habitants au kilomètre carré !

M. André Reichardt. Absolument !

M. René-Paul Savary. Quant à nos amis Lorrains, ils sont 103 au kilomètre carré, et à nos amis Picards, 99 au kilomètre carré.

M. Jean-Pierre Sueur. Vous avez des amis partout, mon cher collègue ! Bravo ! (*Sourires sur les travées du groupe socialiste.*)

M. René-Paul Savary. Il est clair que, quand on gère le TER, les recettes l'emportent sur les dépenses dans les zones densément peuplées, alors que c'est l'inverse en zone rurale, du fait de la modicité des recettes.

Mme Éliane Giraud. Et alors ?

M. Alain Néri. Et la péréquation, ça sert à quoi ?

M. René-Paul Savary. Donc, vous n'arriverez pas à convaincre les élus de réaliser des investissements dans des zones où les usagers font défaut, quand il faut encore en réaliser là où la population est importante.

Le problème est le même dans le domaine du numérique. Les schémas directeurs territoriaux d'aménagement numérique...

M. Alain Néri. Vous êtes contre ?

M. René-Paul Savary. ... ont déjà été élaborés sur le plan régional ; il va donc falloir les faire concorder si vous regroupez les régions. Ils sont déclinés à l'échelon départemental, et le chantier a bien avancé. Quand vous allez mettre tout cela ensemble, croyez-vous vraiment que vous améliorerez la performance ? Pour avoir des opérateurs, il faut que vous soyez le maître d'ouvrage, mais comme les opérations de développement des réseaux ont déjà débuté, vous ne gagnerez rien à mutualiser le numérique, pas plus que le TER.

M. André Reichardt. Exactement !

M. Alain Néri. Et quand vous avez transféré les TOS et des agents des DDE ?... (*Protestations sur les travées de l'UMP.*)

M. René-Paul Savary. Permettez que je poursuive ma démonstration, monsieur Néri !

C'est la raison pour laquelle, monsieur le ministre, il faut des régions qui aient une certaine cohérence, une complémentarité, une identité...

Cela montre en tout cas qu'il faut une réflexion sur ces sujets.

Un autre problème se pose : celui du chef-lieu de région. (*Ah ! sur les travées de l'UMP.*)

Quand vous êtes élu dans un département dont le chef-lieu est aussi le chef-lieu de région, vous travaillez en permanence avec le préfet, vous nouez avec lui des liens plus étroits que les élus des autres départements.

En Champagne-Ardenne, ce sont 300 postes à la préfecture qui seront délocalisés si Châlons-en-Champagne n'est plus chef-lieu de région, car on ne va évidemment pas garder deux ou trois préfectures de région ! Au total, pour l'ensemble de la région Champagne-Ardenne dans sa configuration actuelle, cela fera 600 personnes. Et quand vous parlez avec le général de gendarmerie, vous vous rendez compte qu'il faut encore y ajouter 50 à 70 personnes. Vous discutez avec le recteur : 520 personnes de plus. Et encore 400 personnes liées à l'organisation territoriale. D'où notre inquiétude !

Démontrez-moi, monsieur le ministre, que je me trompe et que toutes ces personnes ne seront pas délocalisées si Châlons-en-Champagne, par exemple, n'est plus chef-lieu de région.

M. Didier Guillaume. Et comment a-t-on fait, avant, pour les TOS ?

M. Alain Néri. Vous ne vous rappelez pas ce qui s'est passé quand on a transféré des agents des DDE ?... On a bien délocalisé du personnel, non ?

M. Didier Guillaume. *Idem* pour le RSA et le handicap !

M. Bernard Cazeneuve, *ministre de l'intérieur.* À vous suivre, monsieur Savary, il ne faut faire aucune réforme !

M. René-Paul Savary. Si, monsieur le ministre, il faut réformer. Mais la bonne réforme serait celle qui conférerait aux régions, non pas des compétences de proximité, mais des compétences en matière de développement, d'emploi, d'innovation, d'enseignement supérieur, de recherche.

Voilà pourquoi il faut garder un échelon départemental qui a fait la preuve de son efficacité et de son expertise, de sa capacité à mutualiser. Sa « subsidiarité » est indispensable à l'équilibre des territoires.

Mme Fabienne Keller. Très bien !

M. Philippe Kaltenbach. Ça, ce sont des mots !

M. René-Paul Savary. Telle est ma conception du développement de nos territoires.

J'en viens à la question du seuil des 20 000 habitants nécessaires à la formation d'une intercommunalité. Monsieur le ministre, si l'on applique ce seuil dans un département comme le mien, où par endroits la densité de population ne dépasse pas 7 habitants au kilomètre carré, je me retrouverai avec six intercommunalités, dont une qui représentera le quart de la population du département, un département de quelque 8 000 kilomètres carrés, soit quasiment la superficie du Haut-Rhin et du Bas-Rhin réunis !

Par conséquent, pour former six intercommunalités appelées à exercer une partie des compétences du département, notamment dans le domaine social, on créera six petits départements qui n'auront pas la taille critique pour avoir l'expertise que les départements ont acquise en trente ans de décentralisation.

M. Didier Guillaume. C'est bien pour cela qu'il faut débattre et faire évoluer le texte!

M. Philippe Kaltenbach. Vous critiquez, mais vous ne proposez rien!

M. René-Paul Savary. Vous l'avez compris, monsieur le ministre, je ne suis pas favorable à la nouvelle carte des régions que vous proposez et j'ai besoin pour avancer dans ma réflexion de garanties concernant les chefs-lieux et les compétences des futures régions.

On en revient donc au point de départ: tant qu'on ne connaît pas les compétences des futures régions, on ne peut pas redécouper la carte des régions. Il y a une logique à respecter si l'on veut réformer notre organisation territoriale et c'est ce que j'ai essayé de vous démontrer. (*Bravo! et applaudissements sur les travées de l'UMP.*)

M. le président. La parole est à M. Claude Dilain.

M. Claude Dilain. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, j'ai écouté avec beaucoup d'attention ce débat, passionnant et passionné, et j'en retire deux convictions très fortes.

La première est qu'il faut faire cette réforme territoriale.

Mme Éliane Giraud. Très bien!

M. Claude Dilain. La deuxième est que le Sénat doit être le moteur de cette réforme, ou du moins son artisan principal.

M. Didier Guillaume. Voilà la sagesse!

M. Claude Dilain. Il faut faire cette réforme territoriale parce que tout le monde la veut! Du reste, personne ici n'a dit qu'il ne fallait rien changer, que maintenir le *statu quo* était l'idéal. Personne! Ce serait d'ailleurs difficile puisque, depuis des années, dans tous les groupes, et parfois même ensemble, nous travaillons à l'élaboration d'une réforme territoriale.

Et nous ne sommes pas les seuls à vouloir une réforme territoriale: les observateurs la veulent aussi, qu'ils soient journalistes, universitaires, acteurs du monde économique, qu'ils soient français ou étrangers. Car, vue de l'étranger, notre architecture républicaine paraît parfois quelque peu insolite.

Tout le monde veut une réforme territoriale, sachant que celle-ci ne doit pas seulement consister à tracer des limites de territoires,...

M. Jean-François Husson. C'est bien, pourtant, ce qui est proposé aujourd'hui!

M. Claude Dilain. ... qu'elle doit aussi viser à clarifier les responsabilités des uns et des autres, à simplifier les procédures. Qui, dès lors, voudrait s'y opposer?

M. Jean-François Husson. Ah, le choc de simplification!

M. Claude Dilain. Il y a des années que nous tournons autour de cette réforme. Je ne dis pas qu'on n'a rien fait durant toutes ces années: il y a eu des pas en avant, éventuellement un peu timides, mais aussi, parfois, il faut le reconnaître, des pas en arrière.

M. Jean-Claude Lenoir. La suppression du conseiller territorial, par exemple, ce fut un pas en arrière!

M. Claude Dilain. Eh bien, ce gouvernement nous propose courageusement une réforme territoriale. Je crois qu'il faut saisir cette occasion. Il est toujours extrêmement inquiétant et dangereux de remettre à demain ce qu'on peut faire aujourd'hui.

M. Jacques Mézard. Et surtout de changer de politique tous les trois mois!

M. Claude Dilain. On a toujours de bonnes raisons de remettre à plus tard, surtout quand il s'agit d'une réforme compliquée.

Pourquoi le Sénat doit-il être l'artisan majeur de cette réforme? Je ne vais pas rappeler une fois de plus les termes de l'article 24 de la Constitution, mais, à l'évidence, nous sommes le mieux placées pour mener cette réforme.

Je ne citerai pas non plus les nombreux rapports qui ont déjà été maintes fois mentionnés, mais je constate que tout le monde parle du rapport rédigé par Jean-Pierre Raffarin et Yves Krattinger, certains affirmant toutefois que le projet du Gouvernement n'a rien à voir avec ce rapport. Eh bien, si le rapport Raffarin-Krattinger, c'est le paradis (*Marques d'approbation amusées sur les travées de l'UMP.*), rien ne nous empêche de prendre le chemin qui nous permettra de nous en rapprocher.

M. Éric Doligé. Chiche!

M. Claude Dilain. Cela dit, à titre personnel, je ne sais pas si je suis digne de l'atteindre... Je veux parler du paradis! (*Sourires et exclamations.*)

M. Jean-Claude Lenoir. Là, vous devez plutôt vous préparer à prendre le chemin du purgatoire! (*Sourires sur les travées de l'UMP.*)

M. Claude Dilain. Le Gouvernement n'y est pas hostile: il n'a pas dit que le texte était à prendre ou à laisser, il nous a invités à travailler. Eh bien, travaillons!

Je voudrais vous faire part d'une expérience qui m'a marqué, car, bien que je ne sois sénateur que depuis trois ans, j'ai quand même déjà en mémoire quelques souvenirs un peu aigres. Je veux parler de l'examen par la Haute Assemblée du texte relatif à la métropole du Grand Paris. J'étais rapporteur pour avis et j'ai vu le Sénat, dans sa grande majorité, balayer d'un revers de main joyeux le projet du Gouvernement.

M. Jean-Jacques Hyest, président de la commission spéciale. En effet!

M. Claude Dilain. Tout le monde dans l'hémicycle était content parce qu'on allait envoyer à l'Assemblée nationale une « page blanche ».

M. Jean-Jacques Hyest, président de la commission spéciale. Non, ce n'est pas pour cela que nous étions contents!

M. Claude Dilain. Une « page blanche », c'est l'expression qui avait été employée, et cela en faisait sourire plus d'un.

Eh bien, mes chers collègues, les députés savent écrire, et la page blanche, ils l'ont remplie. Ensuite, lorsque le texte est revenu au Sénat en deuxième lecture, j'ai vu certains sourires se crispier... Du reste, quand on relit certaines interventions, on perçoit quelques regrets.

M. Didier Guillaume. Très bien!

M. Claude Dilain. Aussi, mes chers collègues, sur un sujet encore plus important que la métropole du Grand Paris, ne commettons pas la même erreur. Il faut que nous nous saisissons de ce texte.

Son examen, c'est vrai, ne peut qu'être difficile parce que nous sommes dans une situation de conflit entre des intérêts également légitimes. Mais, en France, il existe une porte de sortie lorsqu'on est confronté à ce type de conflit : cela s'appelle l'intérêt général. Contrairement à ce qu'il en est dans les pays anglo-saxons, chez nous, l'intérêt général n'est pas la somme des intérêts particuliers : c'est une façon de transcender les intérêts particuliers.

C'est le travail que je vous invite à faire aujourd'hui, mes chers collègues.

M. Jean-François Husson. C'est touchant, mais, sans majorité, ce sera difficile !

M. Claude Dilain. Ce sera difficile, mais personne n'ignore que, à quelques pas d'ici, place du carrefour de l'Odéon, il y a une statue de Danton.

M. René-Paul Savary. « De l'audace ! »

M. Jean-Claude Lenoir. Il a passé sa dernière nuit dans ce palais !

M. Claude Dilain. Sur le socle de cette statue, est en effet inscrite la fameuse phrase que Danton a prononcée le 2 septembre 1792, alors que la patrie était en danger, devant l'Assemblée législative : « Il nous faut de l'audace, encore de l'audace, toujours de l'audace ! »

M. Jacques Mézard. Et surtout de la compétence !

M. Claude Dilain. Aujourd'hui, la patrie n'est pas en danger, et c'est tant mieux, mais je crois que le pays a besoin d'un souffle de modernité et d'efficacité. Peut-être n'est-il pas besoin d'audace pour insuffler ce renouveau, mais, ce qui est sûr, mes chers collègues, c'est qu'il y faut du courage. Oui, mes chers collègues, il nous faut du courage, encore du courage, toujours du courage ! (*Applaudissements sur les travées du groupe socialiste.*)

M. le président. La parole est à Mme Caroline Cayeux. (*Applaudissements sur les travées de l'UMP.*)

Mme Caroline Cayeux. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, nous voici invités à discuter dans l'urgence d'un projet de loi lui-même rédigé dans l'urgence et qui, pourtant, concerne l'avenir de nos collectivités, de nos territoires et de ceux qui y vivent.

Cette urgence, je le rappelle, est née d'une débâcle électorale sans précédent, signe d'une condamnation sans appel de la politique gouvernementale.

L'écrivain et romancier américain d'origine russe Isaac Asimov disait : « Souvent, les gens prennent leurs propres lacunes pour celles de la société qui les entoure et cherchent à réformer ladite société parce qu'ils sont incapables de se réformer eux-mêmes ».

Mes chers collègues, nous y sommes ! Dans l'urgence, il fallait réformer pour réformer, donner aux Français l'image d'une majorité qui réforme quoi qu'il arrive, mais surtout sans aborder le fond.

On fait ici acte de communication, non de réflexion.

M. Philippe Bas. C'est vrai !

Mme Caroline Cayeux. Vous avez traité la forme et non le fond !

Mme Fabienne Keller. Tout à fait !

Mme Caroline Cayeux. En voulant, symboliquement, et pour des raisons qui tiennent plus à la communication politique qu'à une réelle vision de notre territoire, saborder

notre organisation territoriale avant même de définir les compétences de chacun, vous avez posé le toit avant les fondations !

M. Gérard Larcher. Bien sûr !

M. André Reichardt. Très bien !

Mme Caroline Cayeux. Alors, évidemment, la maison n'est pas solide et il sera difficile d'y vivre !

Les oppositions, de tous bords, de toutes catégories sociales, de tous horizons, qui se multiplient partout dans le pays, et la façon dont sont organisés les débats parlementaires, dans la précipitation et l'amateurisme, démontrent de manière encore plus criante le caractère improvisé de cette réforme.

Cette carte des territoires, rédigée à la va-vite, n'est qu'un *patchwork* territorial, loin de l'ambition légitime que nous pouvions nourrir pour nos territoires et pour notre pays, bien loin de ce qu'il aurait été possible de faire si le Gouvernement, monsieur le ministre, avait pris le temps du dialogue, de la concertation et d'un débat parlementaire détendu.

Les élus locaux, dont nous faisons tous partie et dont vous avez fait partie, monsieur le ministre, ainsi que l'ensemble des Françaises et des Français sont conscients de la nécessité de réformer notre pays. Ils sont conscients aussi qu'il faut faire des économies et que cela supposera parfois des sacrifices. Toutefois, ils vous demandent du respect et de l'écoute. Je suis d'ailleurs convaincue qu'une réforme bien plus ambitieuse que la vôtre aurait été possible si le temps de la nécessaire concertation avait été pris.

Pourquoi avoir écarté par dogmatisme le conseiller territorial ? En effet, il avait l'avantage de donner à des élus une double vision, départementale et régionale, donc d'associer ces deux dimensions de manière complémentaire et cohérente, alors que, avec ce projet de loi, ce que vous proposez finalement de substituer au millefeuille territorial, ce sont 999 feuilles ! (*Sourires sur les travées de l'UMP.*)

Pour quelle réforme et pour quelles économies ?

Car, vous le savez, les économies ne seront guère au rendez-vous du jour au lendemain ; elles viendront au mieux dans dix ans. J'ose même prédire, à la suite de plusieurs collègues, que, avant d'être source d'économies, ces grandes régions coûteront cher.

Dans ce texte, on ne trouve aucune cohérence territoriale, aucune étude d'impact digne de ce nom, aucune trace de concertation, aucune vision de l'aménagement du territoire.

On veut faire fusionner des régions qui n'expriment aucune envie de se regrouper, des élus qui n'ont ni le désir ni l'habitude de travailler ensemble et des habitants qui ne se retrouvent pas dans une nouvelle communauté de destin.

Pis, demain, nos conseils régionaux seront des assemblées réunissant des élus n'ayant aucune vision commune, et qui devront défendre des problématiques tellement opposées qu'ils ne pourront obtenir aucun résultat.

Je prendrai l'exemple de ma région, la Picardie, et, en contrepoint, celle de M. René-Paul Savary, Champagne-Ardenne, avec laquelle on nous impose un mariage d'office, un mariage arrangé et arbitraire. C'est un contresens territorial, économique, social et humain.

En vérité, tout comme vous, cher collègue René-Paul Savary, nous ne voulons pas de ce mariage forcé.

Comment nos deux régions pourraient-elles avoir un destin commun? Nous, nous n'avons jamais regardé vers l'est, alors qu'avec l'ouest – la Haute-Normandie et la Basse-Normandie – ou le nord – je pense au Nord-Pas-de-Calais –, nous partageons une façade maritime, des voies de circulation ou encore des objectifs économiques.

Monsieur le ministre, monsieur le secrétaire d'État – je salue votre arrivée dans l'hémicycle, monsieur le secrétaire d'État à la réforme territoriale –, quitte à réformer, faisons-le d'une manière plus rationnelle. Ne nous obligez pas à des unions forcées avec des régions vers lesquelles nous ne sommes guère tournés et avec lesquelles il nous sera difficile d'engager des partenariats.

Je me demande encore qui a eu cette brillante idée! Comment en sommes-nous arrivés là? J'ai finalement l'impression qu'après avoir fait droit aux demandes de vos amis, que ce soit pour réclamer ou pour refuser telle ou telle alliance entre régions, vous avez songé que l'heure tournait et qu'il en restait deux dont vous ne saviez pas très bien quoi faire. Vous vous êtes alors dit: « Il n'y a qu'à les mettre ensemble! »

M. Philippe Bas. Exactement!

Mme Caroline Cayeux. Il fallait envoyer de toute urgence un second communiqué à l'Agence France-Presse avec quatorze régions, et hop! la Picardie s'est retrouvée en Champagne-Ardenne...

De plus, vous déplacez les élections au moment des fêtes de fin d'année. Joli cadeau! Cela va évidemment renforcer le parti des abstentionnistes. Et pourquoi pas le 15 août? (*Sourires sur les travées de l'UMP.*)

Permettez-moi de vous dire qu'après le fiasco général des dernières élections européennes, votre choix est doublement incompréhensible. Vous n'avez tiré aucune leçon du message envoyé par les Français. Vous allez même accentuer leur colère et leur défiance à l'égard du monde politique.

MM. André Reichardt et René-Paul Savary. Eh oui!

Mme Caroline Cayeux. Et cerise sur le gâteau, ou plutôt cerise sur le millefeuille, on maintient les élections départementales!

Cela signifie que l'on va demander aux Françaises et aux Français de voter, à la Noël 2015, pour des élus appelés à disparaître, des élus qui n'auront par ailleurs plus aucune prérogative puisque votre second projet de loi a pour vocation de vider les départements de leur substance, d'en faire des coquilles vides!

Vous demandez ainsi expressément à des candidats de se présenter au suffrage universel pour ensuite se faire hara-kiri!

C'est non seulement une tromperie démocratique, mais encore un mensonge électoral!

Il va être difficile pour ces futurs candidats de trouver un programme. Quelle profession de foi rédiger? Sur quels thèmes faire campagne? Ils seront sûrement heureux de dire aux électeurs: « Votez pour moi, mais dans peu de temps, je disparaîs! »

En vérité, mes chers collègues, cette réforme n'apporte aucune réponse concrète à l'état inquiétant de notre pays. Elle éloigne les citoyens des centres de décision, elle bipolarise la France entre grandes régions et métropoles, oubliant au passage les villes de France et la ruralité, qui sont le socle de notre organisation territoriale.

M. le président. Veuillez conclure, ma chère collègue.

Mme Caroline Cayeux. Elle laisse de côté les territoires inframétropolitains, nos pôles de proximité, là où s'organise la vie dans notre pays. Elle crée une rupture dangereuse avec notre tradition territoriale, en occultant nos habitudes, nos modes de vie et nos bassins d'emploi.

C'est une réforme qui s'inscrit dans le droit fil de la mondialisation, contre laquelle nous essayons de lutter, une réforme qui renforce l'éloignement entre les centres de décision et nos concitoyens, avec une prime aux grands ensembles dont on sait que les Françaises et les Français ne veulent plus.

Mes chers collègues, quelles sont les élections pour lesquelles on enregistre le plus fort taux d'abstention?

M. Jean-Claude Lenoir. Sûrement pas les élections sénatoriales! (*Sourires.*)

Mme Caroline Cayeux. Celles dont les institutions semblent justement le plus éloignées des Français!

M. le président. Il faut conclure!

Mme Caroline Cayeux. Et quel est l'élu qui, selon les dernières études d'opinion, inspire le plus confiance aux Français? Le maire, évidemment, puisqu'il s'agit du mandat de proximité par excellence! La France n'est pas l'Allemagne, la France n'est pas les États-Unis. La France, c'est la France!

Notre pays s'est construit à travers son histoire; celle-ci fut parfois douloureuse, mais c'est son histoire. Notre organisation territoriale, si imparfaite soit-elle, s'est construite au fil du temps et des équilibres territoriaux se sont établis. Modifier ainsi, de manière aléatoire, et quasi discrétionnaire, la carte de nos territoires, de nos lieux de démocratie est une sorte de coup d'État territorial que je trouve détestable. (*Marques d'impatience sur les travées socialistes.*)

Oui, mes chers collègues, un référendum s'imposait, la parole devait être donnée à nos concitoyens sur ce sujet qui touche à l'armature même de notre pays!

M. le président. Il faut vraiment conclure, madame Cayeux!

Mme Caroline Cayeux. Le Sénat, qui « assure la représentation des collectivités territoriales de la République », avait adopté cette motion référendaire, motion qui a bien sûr été balayée par l'Assemblée nationale, comme nous pouvions, hélas! nous y attendre. (*Protestations de plus en plus vives sur les travées du groupe socialiste et du RDSE.*)

Monsieur le ministre, monsieur le secrétaire d'État, si la mission de représentation des collectivités territoriales par notre assemblée signifie encore quelque chose à vos yeux, nous vous demandons d'entendre la voix du Sénat, d'entendre la voix des territoires de France! Je demande donc au Gouvernement de retirer son projet de loi, de prendre le temps de la nécessaire concertation et de construire un texte fédérateur.

En conclusion (*Ah, tout de même! sur les travées du groupe socialiste.*),...

M. Claude Dilain. Tout arrive!

Mme Caroline Cayeux. ... je vous laisse méditer cette phrase d'Alexis de Tocqueville: « Le moment le plus dangereux pour un mauvais gouvernement est d'ordinaire celui où il commence à se réformer ». (*Applaudissements sur les travées de l'UMP.*)

M. le président. La parole est à M. Patrice Gélard.

M. Patrice Gélard. Monsieur le président, monsieur le ministre, monsieur le secrétaire d'État, mes chers collègues, j'ai été frappé par les interventions, ce soir, d'un certain nombre de nos collègues socialistes qui, en définitive, nous adjurent d'adopter un texte.

M. Jean-Pierre Sueur. Nous voulons surtout qu'on puisse en débattre !

M. Patrice Gélard. Je veux bien que l'on adopte un texte, mais à condition de nous en laisser le temps, et sous réserve que l'on démarre sur des bases autres que celles qui nous sont proposées.

Après tout, si nous sommes presque tous d'accord quant à la nécessité de revoir nos structures territoriales, nous n'avons pas le couteau sous la gorge, nous ne sommes pas obligés d'aller trop vite. D'ailleurs, à l'heure actuelle, nous ne sommes peut-être pas assez imaginatifs.

M. Philippe Kaltenbach. Ça, c'est bien vu !

M. Patrice Gélard. Je veux d'abord relever que la situation dans laquelle nous nous trouvons à l'égard de ce texte est parfaitement incongrue. En effet, compte tenu de la période durant laquelle il vient en discussion, nous sommes amenés à l'examiner alors que la moitié des sénateurs vont être, dans quelques semaines, soumis à renouvellement : ceux qui ne se représenteront pas et ceux qui ne seront pas réélus n'auront donc pas à l'appliquer eux-mêmes. Ce sont les nouveaux sénateurs qui appliqueront le texte et, avant cela, l'examineront en deuxième lecture.

En outre, ceux qui seront chargés de mettre en œuvre cette réforme n'auront pas eu à en discuter puisque les conseillers régionaux et les conseillers départementaux ne seront élus qu'en décembre 2015.

Par conséquent, les principaux intéressés ne sont pas dans le coup !

M. Philippe Kaltenbach. C'est le propre de presque toutes les réformes !

M. Patrice Gélard. Au-delà de cette incongruité, je veux relever quelques errements qui apparaissent dans l'étude d'impact.

Tout d'abord, je voudrais enfoncer, non pas une porte ouverte, mais une contre-vérité...

M. Alain Néri. C'est plus facile !

M. Patrice Gélard. ... que l'on développe à longueur de temps sur le prétendu modèle européen régional.

Il n'y a pas de modèle européen régional.

M. Philippe Bas. Très juste !

M. Patrice Gélard. Il est absurde de vouloir comparer le découpage territorial français avec celui de la République fédérale d'Allemagne, celui de l'Italie, celui de l'Espagne ou celui de la Belgique. Pourquoi ? Parce que, dans certains cas, il s'agit d'États fédéraux et, dans d'autres, d'États où le régionalisme est constitutionnalisé : nous ne sommes pas en présence d'États centralisés ou déconcentrés comme le nôtre. Quant au Royaume-Uni, il est *sui generis*, et les *counties* y ont moins d'autonomie que nos régions. Certes, l'Écosse, le Pays de Galles et l'Irlande du Nord ont un statut particulier qui s'apparente au fédéralisme. Mais comme de toute façon la France n'est pas un État fédéral, la situation n'est pas transposable.

Par ailleurs, comment peut-on comparer la situation de nos régions françaises à celle des régions d'États récemment admis au sein de l'Union européenne, qu'il s'agisse de la Slovénie ou de l'Estonie ? Les trois régions imposées à la Slovénie par Bruxelles pour la répartition des crédits européens correspondent à peine à quelques intercommunalités françaises.

Et que dire du Luxembourg, sinon qu'il est l'équivalent d'un département ? Que dire de la Sarre ou des villes-États allemandes ?

Bref, il n'existe pas de modèle européen et, en tout état de cause, chaque pays fait comme il l'entend.

Mais ce qui m'interpelle surtout, c'est notre manque d'imagination en la matière. On aurait très bien pu concevoir de ne pas imposer une réforme identique à toutes les régions et de ménager des dispositions spécifiques à telle ou telle.

M. André Reichardt. Comme l'Alsace !

M. Patrice Gélard. L'Alsace ne pourrait-elle pas disposer d'un statut spécial, comme la Catalogne ou le Trentin-Haut-Adige ?

M. André Reichardt. Très bien !

Mme Jacqueline Gourault. Et la Bretagne ?

M. Christian Bourquin. Parlons du Languedoc-Roussillon !

M. Philippe Kaltenbach. Mais la France est un État unitaire !

M. Patrice Gélard. Certes, monsieur Kaltenbach, mais ce mode d'organisation n'interdit nullement les régimes spéciaux ! La Corse ne dispose-t-elle pas d'un statut particulier ?

M. Didier Guillaume. En plus, Philippe Kaltenbach adore la Corse ! (*Sourires.*)

M. Patrice Gélard. Ensuite, il convient à mon sens de nous appesantir sur la question du Grand Paris, idée très intéressante sur laquelle s'est penché M. Domenach et qu'a reprise M. Attali. Comment ce projet sera-t-il articulé avec le découpage territorial que l'on nous prépare ? Il n'y aura plus de Grand Paris puisqu'il n'y aura plus d'ouverture sur la mer. Ce ne sera pas la peine : des régions seront là pour cela !

Plus largement, c'est tout un ensemble de projets en cours, toute une série de contractualisations déjà engagées qui devront être abandonnés, et ce au profit d'un système qui ne correspond pas à la réalité. (*M. Gérard Larcher acquiesce.*)

Enfin – je serai bref, car je ne voudrais pas excéder mon temps de parole –, deux imperfections de l'étude d'impact nous interpellent directement.

Premièrement, croyez-vous que, dans chacune de ces grandes régions, on maintiendra deux ou trois rectorats ?

M. Didier Guillaume. Certaines régions comptent déjà deux rectorats !

M. Patrice Gélard. Croyez-vous que, dans chacune de ces grandes régions, on maintiendra deux ou trois cours d'appel, deux ou trois tribunaux administratifs ? Non ! Ces services feront évidemment l'objet de regroupements.

Plusieurs rectorats ont été créés lors de la mise en œuvre des régions actuelles, par exemple celui de Rouen, dont le ressort relevait précédemment de Caen. À ce titre, cette réforme entraînera un retour en arrière. Il est évident qu'un recteur placé à la tête d'une grande région ne pourra pas se charger des problèmes de la rentrée scolaire, notamment au sein des départements éloignés de son chef-lieu.

M. Didier Guillaume. Il y a bien longtemps qu'ils ne s'occupent plus de cela !

M. Patrice Gélard. Je le sais bien, cher collègue, mais ce sont tout de même les recteurs qui arbitrent lorsque des difficultés surviennent, et Dieu sait s'il y en a !

Deuxièmement, telle qu'elle est envisagée dans le présent projet de loi, la création des régions aurait dû prendre en compte le problème des personnels. Nombre d'agents seront contraints de déménager. S'ils refusent, il ne sera pas possible de les y contraindre. Il faudra donc les mettre en congé, et ce sera à la charge des départements ou des régions ! Rien n'est prévu à cet égard.

Mes chers collègues, on nous a proposé de construire la maison avec les matériaux que l'on nous a donnés. Mais ces matériaux sont de si mauvaise qualité,...

M. Didier Guillaume. Ils sont renouvelables !

M. Patrice Gélard. ... les bases sont si fragiles, le terrain sur lequel on nous demande de bâtir est si friable, que l'on ne peut pas, à mon sens, engager un tel chantier. Il faut reprendre le débat depuis le début et chercher véritablement, cette fois-ci, s'il n'existe pas une autre solution que celle qui nous est proposée aujourd'hui ! (*Applaudissements sur les travées de l'UMP. – MM. Jacques Mézard et Christian Bourquin applaudissent également.*)

M. le président. La parole est à Mme Nicole Bonnefoy.

M. Jean-Pierre Raffarin. Ah ! La grande Aquitaine !

Mme Nicole Bonnefoy. Monsieur le président, monsieur le ministre, monsieur le secrétaire d'État, mes chers collègues, la redéfinition du périmètre des régions, principal objet du présent texte, ne suscite ni mon opposition ni celle des sénateurs du groupe socialiste. En tant que tel, ce programme ne se heurte pas non plus, me semble-t-il, à l'hostilité de la plupart des membres du Sénat : à preuve le rapport de MM. Raffarin et Krattinger,...

M. Didier Guillaume. Le fameux rapport !

M. Christian Bourquin. Mais M. Krattinger n'est pas là !

Mme Nicole Bonnefoy. ... qui proposait une réduction encore plus drastique du nombre des régions !

Toutefois, nous en conviendrons tous, si un redécoupage est engagé, il est indispensable qu'il soit mené selon un double principe de cohérence territoriale et de respect des attentes des citoyens. Or la carte qui nous est proposée ne répond pas à cet impératif.

En effet, la région « Grand Ouest » ne correspond à aucune réalité humaine, économique ou naturelle, et n'emporte pas l'approbation des citoyens et des élus concernés. Je le constate dans mon département, la Charente. La mobilisation y est forte, comme dans la grande majorité des territoires de la région Poitou-Charentes, pour demander un rapprochement avec l'Aquitaine. Cette piste est plus que jamais pertinente à l'heure où la ligne à grande vitesse Sud Europe Atlantique, la LGV SEA, nous rapproche encore davantage de Bordeaux.

M. Jean-Pierre Raffarin. Bravo !

Mme Nicole Bonnefoy. Il est impensable de rompre ces liens naturels au profit d'une région difforme, qui, de plus, serait dépourvue de métropole identifiée. Voilà pourquoi les communes, par leurs délibérations successives et concordantes, les départements, les acteurs de la société civile, du

monde économique et associatif et les citoyens, lorsque leur avis est sollicité, émettent tous ce message fort : leur avenir doit se dessiner en direction de l'Aquitaine.

Un tel mouvement s'observe également en Limousin, en faveur d'une grande région du sud-ouest bordant la façade atlantique.

M. Jean-Pierre Raffarin. Pour le moment, c'est parfait ! Il n'y a rien à redire !

Mme Nicole Bonnefoy. Cet ensemble s'organiserait naturellement autour de la métropole bordelaise et ferait fructifier les liens économiques, historiques, humains, culturels et géographiques qui les rapprochent l'un de l'autre.

M. Philippe Kaltenbach. Voilà une approche constructive !

Mme Nicole Bonnefoy. J'ajoute que ce souhait d'un rapprochement de l'Aquitaine et des régions Limousin et Poitou-Charentes est également exprimé par un grand nombre d'élus aquitains.

Il est donc important de redessiner en ce sens cette partie de la carte : c'est l'objet d'un amendement que j'ai déposé, avec mes collègues du groupe socialiste.

Il est tout aussi important de travailler sur le reste du projet de loi pour défendre au mieux les intérêts des territoires. Tel est le sens des amendements du groupe socialiste qui visent à donner aux départements un droit d'option quant à leur région d'appartenance et à maintenir les conseils départementaux dans les zones rurales après 2020.

Aussi, je tiens à le dire, tout particulièrement à nos collègues du groupe UMP et à leurs alliés de circonstance : vous n'êtes pas les seuls dépositaires de l'intérêt des territoires. Le Gouvernement a eu le mérite de proposer une carte servant de point de départ aux travaux et aux débats parlementaires. Il s'est engagé à nous laisser la redessiner. En refusant d'assumer la tâche qui nous incombe, vous dessaisissez le Sénat de son rôle de représentant des territoires et, en définitive, vous déléguez l'intégralité du pouvoir législatif à l'Assemblée nationale.

L'obstruction inlassablement menée depuis des jours, par l'emploi de tous les artifices de procédure, est en totale contradiction avec votre revendication : pouvoir travailler correctement cette carte,...

M. Jean-François Husson. Mais c'est à cause de groupes de votre majorité !

Mme Nicole Bonnefoy. ... dans le cadre d'une commission spéciale, que vous avez appelée de vos vœux, puis à présent, en séance publique.

Cessons l'obstruction, assumons nos responsabilités et travaillons sur ce texte !

M. Philippe Kaltenbach. Très bien !

Mme Nicole Bonnefoy. Travaillons sur ce socle territorial commun que Didier Guillaume a évoqué précédemment et que le Sénat est parfaitement capable de déterminer.

Je m'adresse plus encore aux sénateurs UMP des régions Poitou-Charentes et Aquitaine : il ne suffit pas d'exprimer une revendication au sein de nos territoires pour la voir aboutir. Il faut la défendre au Parlement, lorsque ce dernier a le pouvoir d'agir, et cela passe par un travail et un vote responsables !

Mme Dominique Gillot. Et voilà !

M. Philippe Kaltenbach. Les discours et les actes !

Mme Nicole Bonnefoy. Sortons des manœuvres ! Seule une attitude constructive permettra de dresser une carte répondant aux attentes des citoyens, notamment avec la création, que beaucoup souhaitent et que j'appelle de mes vœux, d'une grande région du sud-ouest regroupant le Poitou-Charentes, le Limousin et l'Aquitaine ! (*Applaudissements sur les travées du groupe socialiste.*)

M. Michel Delebarre, rapporteur. Tout est dit !

M. Éric Doligé. Et le Centre, il restera tout seul ?...

M. Jean-Pierre Raffarin. Mettez de l'ordre dans votre majorité et il n'y aura pas de problèmes !

M. Alain Néri. Parce que, à l'UMP, vous n'en avez pas, des problèmes ?

M. Jean-Pierre Sueur. Nous avons tous des problèmes...

M. Jean-Pierre Raffarin. Non ! Nous, nous n'en avons pas ! (*Rires.*)

M. le président. La parole est à M. Philippe Bas.

M. Philippe Bas. Monsieur le président, monsieur le ministre, monsieur le secrétaire d'État, mes chers collègues, je tiens à vous dire tout simplement pourquoi je m'oppose à ce projet de loi.

M. Bernard Cazeneuve, ministre. Parce que vous êtes de droite ! (*Sourires sur les travées du groupe socialiste.*)

M. Philippe Bas. Je vois au moins six raisons. Cela fait beaucoup !

M. Michel Delebarre, rapporteur. Cela fait cinq de trop ! (*Nouveaux sourires sur les mêmes travées.*)

M. Philippe Bas. Premièrement, le Gouvernement ne respecte pas l'une des règles de base de la démocratie : en régime démocratique, l'électeur, lorsqu'il désigne son représentant, sait pour combien de temps celui-ci assumera son mandat et à quel moment il pourra exercer son contrôle démocratique sur celui qui a été précédemment élu.

M. Philippe Kaltenbach. La droite n'a donc jamais reporté les élections ?

M. Alain Néri. Et M. de Villepin n'a jamais préconisé la dissolution ?

M. Philippe Bas. Or l'actuelle majorité a déjà reporté d'un an les élections locales. Elle les reporte à présent d'une seconde année. Pourquoi est-elle contrainte d'agir ainsi ? Parce qu'elle n'a pas de suite dans les idées !

Mme Dominique Gillot. Oh !

M. Jean-François Husson. C'est vrai !

M. Philippe Bas. Elle s'était engagée dans une voie, mais elle a bifurqué et elle se lance à présent dans une autre direction. Le premier report ne suffit plus : il faut en ajouter un second ! Ce procédé n'est pas convenable, il n'est pas respectueux de nos règles démocratiques.

Deuxièmement, je suis, pour ma part, insensible au fétichisme de la taille critique des régions qui inspire votre projet.

M. Jean-Pierre Sueur. Sur ce point, vous avez raison !

M. Philippe Bas. Et je ne crois pas au mirage des « euro-régions ».

M. Philippe Kaltenbach. Qui parle d'euro-régions ?

M. Philippe Bas. Patrice Gélard vient de le dire : les régions d'Europe sont toutes ancrées dans des réalités historiques. Elles sont de tailles très diverses, et il n'est venu à l'esprit de personne, où que ce soit dans l'Union européenne, de créer de toutes pièces des régions par voie d'autorité.

Ce qui importe, pour une région, c'est que sa taille soit en adéquation avec ses pouvoirs et qu'elle soit ancrée dans une réalité culturelle permettant à ses habitants de s'identifier profondément à elle.

M. André Reichardt. Très bien !

M. Philippe Bas. C'est à ces conditions qu'une région peut incarner une ambition soutenue par ses habitants.

Troisièmement, je m'oppose à ce projet parce que, en réalité, il tourne le dos à trente ans de décentralisation, un mouvement qui a été encouragé par tous les gouvernements qui se sont succédé au cours de cette période.

Que seront donc ces régions paralysées par leurs pouvoirs de gestion s'apparentant à des semelles de plomb, sinon des entités recentralisant un grand nombre des missions assumées, à l'heure actuelle, par les départements, au plus près possible des habitants ? Le centralisme régional n'a rien à envier au centralisme d'État ! En tant que défenseur des libertés locales, je m'y oppose, comme je m'oppose à la fin de la proximité et au mépris exprimé envers les territoires ruraux.

Quatrièmement, cette réforme dénature la vocation des régions. Le Gouvernement crée des ensembles régionaux qui seront des colosses aux pieds d'argile, enlisés dans les responsabilités quotidiennes, alors qu'ils devraient se consacrer à l'animation économique, à la planification des grandes infrastructures et aux équipements publics majeurs. Créer des régions de gestion en lieu et place de régions de mission, c'est tout simplement méconnaître ce qu'est la vocation des régions françaises !

Cinquièmement, ce projet entrave le mouvement de mutualisation : les compétences départementales seront démutualisées et éclatées. Les départements seront vidés par le haut, avec les régions, et par le bas, avec les intercommunalités. C'est la collectivité de proximité qui s'en trouvera déstabilisée. Or cette collectivité de proximité est, en même temps, la collectivité de l'égalité des territoires. Les conséquences seront particulièrement nocives pour les Français vulnérables, car c'est au département qu'il revient de défendre l'égalité en matière sociale.

En vérité, monsieur le ministre, monsieur le secrétaire d'État et vous-mêmes, chers collègues socialistes, vous n'assumez pas vos responsabilités jusqu'au bout, vous ne respectez pas les intentions proclamées. Après avoir déclaré, en janvier dernier, son attachement profond aux départements, le Président de la République annonce leur suppression ! Puis, trois semaines plus tard, les constitutionnalistes lui ayant expliqué que l'article 72 de la Constitution s'opposait à une telle mesure, il déclare qu'il les conservera jusqu'en 2020, tout en les vidant entièrement de leur substance.

Cette démarche n'est pas loyale. Comme nombre de nos collègues, je ne peux l'accepter.

Sixièmement, enfin, votre action souffre d'une profonde incohérence.

Incohérence dans le temps, cela a été amplement démontré : vous faites exactement le contraire de ce que vous avez entrepris de prime abord. Vous avez commencé par rétablir la clause de compétence générale et, à présent, vous la supprimez.

M. Jacques Mézard. Eh oui !

M. Philippe Bas. Si vous avez mené une réforme des cantons, c'est bien parce que vous comptiez sur l'avenir des départements. Et maintenant, je le répète, vous proposez de les supprimer !

Incohérence aussi dans le contenu, car il y a deux manières d'approcher la réforme territoriale : la bonne, qui consiste à spécialiser les collectivités et à les articuler harmonieusement entre elles, la région avec les départements et les intercommunalités avec les communes ; la mauvaise, qui consiste à déséquilibrer profondément notre système territorial, en enflant démesurément les régions, en déplaçant vers elles des compétences qui doivent s'exercer dans la proximité, comme celles qui concernent les routes départementales, le transport scolaire ou le tourisme, de telle sorte que les départements deviennent des entités négligeables, des coquilles vides.

Un tel système territorial est profondément déséquilibré, d'autant qu'il n'est pas corrigé par la territorialisation, pourtant nécessaire, des élus régionaux.

Si vous compromettez durablement le succès de la réforme territoriale dans notre pays et l'adhésion des Français aux évolutions nécessaires, c'est parce que vous vous y êtes pris de la mauvaise façon. Nous ne pouvons donc que nous opposer à ce projet de loi. *(Applaudissements sur les travées de l'UMP.)*

M. le président. La parole est à M. Jean-Jacques Lozach.

M. Didier Guillaume. Voilà la parole du terrain !

M. Jean-Jacques Lozach. Monsieur le président, monsieur le ministre, monsieur le secrétaire d'État, mes chers collègues, l'accélération des réformes nécessaires au pays devait également concerner l'architecture territoriale de notre République.

La mutation de nos modes de vie, une nouvelle gestion de l'espace-temps, les évolutions technologiques, les difficultés de compréhension du système actuel, les enjeux territoriaux de la mondialisation : tous ces éléments justifient une réforme territoriale, une réforme de réajustement entre des pouvoirs anciens, établis, installés – communes, départements, État – et des pouvoirs nouveaux, émergents – intercommunalités, régions, Europe.

C'est la cohérence de ces pouvoirs qu'il s'agit de réorganiser. Mais l'importance et la sensibilité du sujet nécessitent doigté, méthode et diplomatie, autant d'ingrédients facteurs d'efficacité.

Nous débattons du calendrier électoral. Chaque rendez-vous avec les électeurs doit avoir un sens, un fondement démocratique, une signification pour les candidats et le corps électoral. Le rendez-vous de décembre 2015 doit être perçu comme une invitation à se projeter vers une situation institutionnelle nouvelle, qui contribuera au progrès de notre pays. S'il n'en est rien, il se traduira par un nouveau malentendu entre la population et sa représentation.

À la difficulté d'approfondir la décentralisation dans une période de croissance économique faible s'ajouterait alors un manque d'adhésion de nos concitoyens.

Vous le reconnaissez vous-même, monsieur le ministre de l'intérieur, la peur du décrochage ruine certains territoires ; vous l'avez encore rappelé cet après-midi dans votre propos liminaire.

Or c'est notamment par l'investissement public que l'on redonnera de la confiance à ces espaces qui craignent la relégation. Si, demain, il n'y a plus rien entre de grandes régions et l'intercommunalité, que deviendront les projets et les investissements de nature intermédiaire, ceux qui correspondent aujourd'hui aux initiatives à caractère départemental ou interdépartemental ? Il est illusoire de penser qu'ils seront portés par des communautés de communes de l'espace rural, car leur capacité d'investissement – même si le seuil de population est relevé à 20 000 habitants – restera très insuffisante : elle sera de l'ordre de 2 à 3 millions d'euros par an, pas plus, d'où la profonde inquiétude du secteur du BTP, mais aussi d'autres domaines de l'activité économique.

En un mot, simplification ne signifie pas nécessairement suppression. Sur ces sujets, faisons preuve de discernement : le conseil général est vécu comme une réalité dans nos espaces ruraux ; il n'en est pas de même dans les secteurs fortement urbanisés.

Ne faisons pas de la métropolisation une idéologie ni des grandes régions la finalité unique et ultime du développement local. L'avenir de conseils départementaux modernisés peut et doit, sur certains espaces, être une condition du succès des grandes régions. Leurs intérêts peuvent se rejoindre si la synergie de leur fonctionnement et la complémentarité de leurs rôles s'harmonisent. Ne raisonnons pas en termes d'institutions superposées, mais en termes de fonctionnement d'instances territoriales placées au service de nos concitoyens.

Dans ce nouveau paysage, l'échelon départemental peut être celui qui met de l'huile dans les rouages et crée de la dynamique, à partir de son expérience de solidarité sociale et territoriale. Mais si l'on en reste à une vision figée de simple soustraction de strates, on connaîtra une régression en matière de lisibilité de l'action publique, de liens entre les élus et les électeurs, de soutien aux plus démunis, de qualité des services à la population ou bien encore d'efficacité économique.

C'est ainsi que l'avenir de la ruralité est en grande partie conditionné par le maintien d'une instance départementale. C'est notamment l'un des postulats exprimés par le mouvement « Nouvelles ruralités », mentionné, à mon grand plaisir, par Didier Guillaume cet après-midi.

Le maintien d'un conseil départemental dans une vision redéfinie permettrait de réduire les risques que comporte le paysage institutionnel aujourd'hui envisagé : risque de tutelle des régions sur les communautés de communes, consécutif au déséquilibre financier, risque d'un poids croissant de la technocratie administrative des grandes régions, risque de cloisonnement des collectivités par manque de coopération entre les territoires, risque de perte de projets innovants, risque d'un niveau élevé de projets orphelins, risque de normalisation des performances avec perte de vue des réalités du terrain.

Monsieur le ministre, vous avez déclaré : « L'objectif n'est pas de faire des régions identitaires, mais des régions économiques puissantes ». Votre ambition de croissance et d'emploi est parfaitement légitime, mais force est de constater que, généralement, les régions les plus performantes économiquement sont celles qui présentent une identité culturelle

forte. Il est difficile de dissocier les deux, comme il peut être préjudiciable de casser des processus en cours. Je pense notamment à l'affirmation de l'identité du Massif central, dont la montée en puissance, ces dernières années, concomitante d'une organisation spatiale autour d'un axe routier majeur tel que la RCEA, la route Centre Europe Atlantique, pourrait justifier une région Poitou-Charentes-Limousin-Auvergne. Pour beaucoup d'élus, les choix d'adhésion deviennent actuellement des choix par défaut.

Toutefois, l'essentiel est sans doute non pas le redécoupage, mais les compétences exercées et les moyens disponibles. L'essentiel, c'est surtout le contenu des politiques publiques portées par les futures régions, leurs priorités en termes d'équipement, d'infrastructures et de politiques territoriales, la relation entre le centre et la périphérie, la répartition équilibrée des richesses. L'essentiel, c'est aussi la capacité, pour un élu, de se faire entendre et d'exprimer ouvertement les intérêts, les attentes et les aspirations d'un territoire et de sa population.

Comment sera perçue une politique régionale dans des départements qui seront représentés par un ou deux élus régionaux, d'autant que ces mêmes départements ont déjà vu le nombre de leurs députés réduit en 2012? Va-t-on réhabiliter l'action publique en effaçant les acteurs de celle-ci, émanation du suffrage universel?

M. le président. Veuillez conclure, mon cher collègue.

M. Jean-Jacques Lozach. La RGPP, la révision générale des politiques publiques, s'est traduite, pour les services de l'État par une recentralisation insidieuse. Veillons à ce qu'une refondation des collectivités territoriales n'emporte pas les mêmes conséquences.

Enfin, les deux textes de cette réforme territoriale doivent non pas verrouiller le dialogue, mais au contraire offrir la possibilité, pour la période 2016-2020, de s'appuyer sur l'« intelligence des territoires », pour faire vivre un échange fructueux, porteur d'évolutions nouvelles et visant à instaurer un climat et un pacte de confiance entre l'État et les collectivités territoriales. Notre pays en a besoin. *(Applaudissements sur les travées du groupe socialiste.)*

M. le président. La parole est à M. Jean-François Husson.

M. Jean-François Husson. Monsieur le président, monsieur le ministre, monsieur le secrétaire d'État, mes chers collègues, nous nous retrouvons pour la troisième fois en un peu plus d'un an pour débattre d'un nouveau projet de loi visant à bouleverser en profondeur, et avec brutalité, l'organisation décentralisée de notre République.

Cela pourrait s'apparenter à du comique de répétition si l'enjeu n'était pas crucial et historique. Il s'agit bien, mes chers collègues, de montrer à nos concitoyens que leurs élus et les organisations partisanes peuvent encore être les moteurs de la réforme, de l'adaptation du pays aux défis de notre époque.

Monsieur le ministre, monsieur le secrétaire d'État, nous aimerions croire que le Gouvernement n'est pas, telle une girouette, soumis aux aléas du vent, tourbillonnant sans fin jusqu'à en perdre le nord. En décembre dernier, le Parlement votait le premier volet de ce qui devait être le grand texte de décentralisation du quinquennat: réintroduction de la clause de compétence générale, renforcement des départements, développement des métropoles. La gauche décentralisatrice était de retour, le changement était en marche; nous l'avons entendu ici!

Pourtant, à peine le texte était-il voté que le Premier ministre d'alors, M. Ayrault, changeait d'avis, déclarant que, finalement, il faudrait probablement revenir sur la clause de compétence générale. Cette suppression devait être actée dans un nouveau projet de loi qui aurait remplacé les deux autres volets du premier, abandonnés en rase campagne. Depuis le début, les faits nous le prouvent, vous naviguez à vue et improvisez en permanence.

Mais nous n'avions pas tout vu! Il a fallu attendre le gouvernement de M. Valls et son discours de politique générale pour qu'un nouveau projet de loi soit présenté, en décalage radical avec le programme électoral du candidat Hollande, qui recueillait en 2012 une majorité de suffrages, et en contradiction totale avec le texte voté quelques mois plus tôt. J'espère que vous me suivez toujours!

M. Éric Doligé. C'est la valse à quatre temps!

M. Jean-François Husson. Ou les quatre points cardinaux!

Alors que la clause de compétence générale a été réintroduite, on veut la supprimer; alors que les départements ont été renforcés pour en faire des acteurs de solidarité territoriale, on veut les effacer; alors qu'une grande réforme de simplification fiscale avait été annoncée au congrès des maires de France, on brouille encore un peu plus les lignes, en faisant peser des charges toujours plus lourdes sur les collectivités, sans leur transférer des moyens supplémentaires.

Pour couronner le tout, vous annoncez soudainement vouloir fusionner les régions, sans aucune précision sur les compétences qu'il s'agirait de leur confier, et encore moins sur les ressources dont elles pourraient disposer. Le projet de loi que vous présentez devant le Sénat est tout à fait incohérent et inconséquent.

Inconséquent sur la forme: il est réalisé sans qu'aucun des acteurs concernés n'ait été entendu, qu'il s'agisse des élus, qui œuvrent pourtant quelle que soit la collectivité dans le cadre de laquelle ils ont été désignés par les électeurs, ou des citoyens, nous avons pu le voir voilà quelques jours. Une réforme d'une telle ampleur historique méritait infiniment mieux.

On sait que le texte a été rédigé entre amis, socialistes, sur un coin de table à l'Élysée, au gré de petits arrangements dignes de la IV^e République. Autant dire qu'ils ne sont pas à la hauteur de la cinquième puissance mondiale.

Comment pouvez-vous présenter un projet de loi aussi important et déterminant sans concertation? Convenez en outre que la légitimité populaire acquise en 2012 est aujourd'hui grandement amoindrie.

Adapter l'organisation du territoire républicain aux nécessités du temps, pour la faire progresser et répondre aux enjeux de demain, constitue un objectif volontiers partagé. Mais il aurait fallu commencer par se poser quelques questions fondamentales: une nouvelle étape, oui, mais dans quel but? Avec quels moyens, quelle stratégie et quel calendrier?

Vous auriez pu prendre le temps de la consultation, en vous appuyant sur un certain nombre de structures capables de réaliser de bonnes études. Je citerai ici la DATAR, que vous avez vous-même ressuscitée, les agences d'urbanisme, un certain nombre de grands outils. Que nenni! Pas de son, pas d'image!

Vous auriez pu aussi vous fonder sur l'intelligence des territoires, des exemples de coopérations réussies et d'innovations institutionnelles permettant de faire avancer des projets au-delà des seuls périmètres institutionnels et administratifs.

La France a besoin de lutter contre son déficit public. En quoi votre projet répond-il à cet objectif? Quelles sont les économies prévues? Quelle réforme de l'État proposez-vous? Il aura fallu attendre aujourd'hui pour apprendre que, s'agissant des départements, vous auriez de nouveaux objectifs.

Ce premier projet de loi ne reflète-t-il pas la volonté de faire insidieusement assumer par les collectivités territoriales la responsabilité de la baisse de la dépense publique? Ce serait extrêmement dangereux pour la vie des territoires et le dynamisme des entreprises qui y vivent et les irriguent.

La France a aujourd'hui besoin d'un pays uni, dans sa diversité, au-delà des sensibilités politiques: interdépendance entre territoires ruraux et urbains; solidarités entre territoires riches et plus pauvres; diminution de la fracture territoriale, une fracture que vous semblez plutôt creuser. Quelle est, aujourd'hui, l'approche prévue en termes de péréquation entre les régions?

Sur ce projet de loi, comme sur le reste de votre politique, nous n'arrivons pas à identifier le cap suivi. Le contexte est trop grave pour ignorer les Français, leurs souffrances, leurs difficultés. Ils vous les ont signifiées à deux reprises. Cessez d'improviser!

Enfin, je veux le dire à cette tribune avec solennité et gravité: les voix de l'abstention – et celle-ci est, bien souvent, le fait des « sans-voix » – doivent être entendues comme des cris de doute, de dépit et de défiance.

M. Gérard Larcher. Il a raison!

M. Jean-François Husson. Aujourd'hui, nous avons tous, collectivement, une responsabilité dans la montée du vote protestataire, du vote contestataire, en France et en Europe.

Alors, monsieur le ministre, monsieur le secrétaire d'État, ce nouvel acte de la décentralisation aurait pu être l'occasion pour la France de s'adapter aux conditions d'aujourd'hui.

Le Président de la République a reçu mandat du peuple pour réformer le pays, non pour être le marieur des régions, au gré des envies de quelques notables socialistes.

Vous êtes aux responsabilités. L'audace serait de les assumer, ces responsabilités, et de prendre le temps de la réflexion, de la concertation, en considérant également les territoires et leurs représentants.

Les responsabilités que vous détenez, monsieur le ministre, mes chers collègues, vont de pair avec l'ardente obligation de servir le pays, de le réformer.

M. le président. Veuillez conclure, cher collègue!

M. Jean-François Husson. Réformer pour améliorer, oui! Assembler pour mieux rassembler, oui! Mais découper pour rendre un travail bâclé, non! La France, assurément, mérite – je dirai même: méritait – beaucoup mieux. (*Applaudissements sur les travées de l'UMP. – M. Jacques Mézard et Mme Anne-Marie Escoffier applaudissent également.*)

M. le président. La parole est à M. Yannick Vaugrenard.

M. Yannick Vaugrenard. Monsieur le président, monsieur le ministre, monsieur le secrétaire d'État, mes chers collègues, dès lors qu'il s'agit de changer les limites régionales, c'est-à-dire de donner plus de force aux nouvelles entités, il eût été

logique d'en évoquer les nouvelles compétences, qui ne pourront s'exercer sérieusement sans nouveaux moyens financiers.

M. Jean-Jacques Hyest, président de la commission spéciale. C'est sûr!

M. Yannick Vaugrenard. Pour autant, la nécessité d'avoir des collectivités régionales plus fortes économiquement, et donc financièrement, ne fait pas débat, non plus que l'utilité d'en réduire le nombre. La quasi-totalité de l'échiquier politique acquiesce à ce qui est devenu une évidence, et le rapport Raffarin-Krattinger du 8 octobre 2013, souvent évoqué aujourd'hui, en avait étayé la pertinence.

Cette perspective et les bénéfices à en tirer en termes d'efficacité imposent, me semble-t-il, de ne pas tarder, compte tenu de la situation notre pays.

Modifier les limites territoriales, c'est aussi modifier les habitudes de concertation, voire les habitudes de vie, peut-être aussi l'appréhension des infrastructures. C'est donc un vaste chantier pour le présent, mais aussi et surtout pour l'avenir.

Notre horizon doit être celui d'une réforme pesant au moins sur les quarante à cinquante années à venir. C'est pourquoi les raisonnements court-termistes doivent être exclus de nos débats.

C'est dans cette logique que j'essaie de me situer pour vous parler des régions de l'ouest atlantique. Je pense qu'il est d'une impérieuse nécessité pour les régions de l'ouest de la France de se rassembler économiquement, financièrement mais aussi bien sûr dans leur organisation administrative. À ce titre, l'idée d'une union entre Poitou-Charentes et Aquitaine va dans le bon sens, en y adjoignant le Limousin. Nous devons faire ce même chemin pour les régions Bretagne et Pays de la Loire, et cela pour au moins trois raisons.

L'ouest de la France ne doit pas devenir le *Far West* de l'Europe. La modification des frontières européennes et son extension à l'est ont changé le centre de gravité de l'Union européenne et fait que nous risquons, sur la façade atlantique, de souffrir encore plus de notre périphéricité.

Voici déjà quelques années, la DATAR, la Délégation à l'aménagement du territoire – à l'époque sous la responsabilité d'Olivier Guichard – avait développé le concept d'Arc atlantique, partant de Glasgow en Ecosse, pour aller jusqu'au sud de l'Espagne. L'utilité, pour toutes ces régions périphériques, d'avoir des actions communes, des logiques économiques et d'aménagement concertées allait de soi. C'est *a fortiori* le cas pour les régions Bretagne-Pays de la Loire, qui sont au cœur de l'Arc atlantique et en sont symboliquement la flèche. La communauté d'intérêts est évidente en de nombreux domaines: transport, ferroviaire ou aérien, économie maritime...

La deuxième raison d'unir la Bretagne aux Pays de la Loire est l'excellente habitude de travail en commun prise depuis déjà de très nombreuses années, avec des spécialisations économiques semblables, notamment en matière d'agriculture et d'agroalimentaire, des pôles de compétitivité de dimension interrégionale, une stratégie conjointe de *lobbying* au sein de l'espace interrégional européen, une université fédérale commune, qui verra le jour le 1^{er} janvier 2016, une coopération sur la pêche et l'aquaculture ou encore sur les énergies marines renouvelables, la formation professionnelle continue...

Cette liste, loin d'être exhaustive, démontre, si nécessaire, que déjà une logique conjointe de travailler ensemble est évidente et que l'union des deux régions Bretagne et Pays de la Loire serait ni plus ni moins que la formalisation démultipliée, compte tenu des nouvelles compétences, d'un fait majeur des trente dernières années, à savoir une coopération très privilégiée entre ces deux régions.

La troisième raison, c'est que les populations ligériennes et bretonnes le demandent, ainsi que les acteurs économiques. Un sondage paru aujourd'hui nous indique que 67 % des habitants des Pays de la Loire y sont favorables, tout comme 63 % des Bretons.

Le rapprochement entre Bretagne et Pays de la Loire apparaît donc d'une grande rationalité et il correspond à une évidence de travail partagé et d'intérêts communs, pour les populations de même pour l'avenir de ces deux régions de l'ouest atlantique.

En conclusion, je voudrais insister sur la nécessité d'avoir, dans ce débat, l'avenir à l'esprit. Je peux entendre qu'ici ou là des élus ne soient pas encore prêts, hésitent ou demandent plus de réflexion. C'est le respect dû à tous et à chacun, mais ce respect nous le devons aussi aux générations futures. C'est pourquoi tout démantèlement des régions actuelles doit, selon moi, être proscrit, car ce serait rayer d'un trait de plume les efforts de plusieurs décennies.

Faute de mieux, le *statu quo*, regrettable pour nos deux régions, ne pourrait être que momentané. Continuons la réflexion, écoutons aussi les nouvelles générations des maires de l'ouest. Prenons le temps de l'échange renouvelé, laissons les esprits et les consciences évoluer.

Laissons aussi la place à l'expérimentation entre les territoires, à l'ouest comme ailleurs. L'unité de la France n'implique pas l'uniformité ! Osons l'expérimentation à géométrie variable. L'administration centrale n'a rien à craindre de cela et notre pays a tout à y gagner. Soyons des bâtisseurs d'avenir comme d'autres l'ont été avant nous, en prenant leçon du passé et du présent ; bref, suivant la si jolie formule dont Pierre Mauroy avait fait le titre d'un livre un livre, soyons les « héritiers de l'avenir ». (*Applaudissements sur les travées du groupe socialiste.*)

M. le président. La parole est à M. Michel Boutant.

M. Michel Boutant. Monsieur le président, monsieur le ministre, monsieur le secrétaire d'État, mes chers collègues, l'organisation territoriale de notre pays est un thème ancien et même révolutionnaire : Condorcet, Sieyès, Thouret, Cassini et, plus récemment, Attali et Balladur ainsi que quelques-uns de nos collègues, ici au Sénat, se sont attelés à cet ouvrage.

Et pendant que les parlementaires, les conseillers, les anciennes éminences réfléchissent, se réunissent, discutent et rédigent des rapports, l'œuvre de la réorganisation s'accomplit avec un objectif qui n'a jamais été abandonné ni par un bord ni par l'autre, ni par la droite ni par la gauche ; il s'agit, de manière quasi implacable, d'effacer petit à petit les départements de la carte de France,...

M. Jean-Jacques Hyest, président de la commission spéciale. Eh oui !

M. Michel Boutant. ... de les fondre dans des régions, dans des intercommunalités, de les réduire, de les dévitaliser et peut-être même de les « exploser, façon puzzle ». (*Sourires.*)

D'ailleurs, l'État a déjà montré l'exemple en réduisant le rôle des préfets de département au bénéfice des préfets de région, en transférant à la région bon nombre d'anciens services départementaux : *exit* les directions départementales de l'équipement, les directions départementales de l'agriculture et de la forêt, les directions départementales de la jeunesse et des sports ; *exit*, donc, tous ces cadres, toute cette matière grise qui ont quitté les villes chefs-lieux de département pour se concentrer dans les capitales régionales ou les métropoles, amoindrissant du même coup les forces de territoires qui ne sont ni tout à fait ruraux ni tout à fait urbains.

On a vu fleurir les directions régionales, voire interrégionales, telles que les DIR, les DRAC, les DIRECCTE et autres acronymes, qui s'éloignent peu à peu des territoires.

Ce processus de réduction, de redéploiement, de reconcentration tourne le dos à la décentralisation, acte d'émancipation des collectivités, signe incontestable de vitalité des territoires, qui leur avait été octroyé par François Mitterrand, Gaston Defferre et Pierre Mauroy.

Vers quelle collectivité s'est pourtant tourné l'État pour transférer les personnels des ex-DDE et des collèges ? Vers qui s'est tourné l'État pour partager le financement des allocations individuelles de solidarité que sont l'APA, le RSA, la PCH, faisant du coup supporter par les recettes propres des départements une charge de 42 milliards d'euros – j'attire votre attention sur ce chiffre, mes chers collègues – entre 2002 et 2013 ?

Vers quelle collectivité se tourne encore l'État pour financer les travaux sur la ligne à grande vitesse Sud Europe Atlantique ou sur les routes nationales ? Les départements !

Ceux-ci ont supporté, en maugréant souvent, mais ont supporté tout de même les conséquences de décisions prises ailleurs et par d'autres. Ils ont pourtant préparé des budgets équilibrés – ils n'avaient d'ailleurs pas le choix –, tout en maintenant l'investissement si précieux pour les entreprises. Ils ont même pu, ici et là, développer des projets créateurs d'emplois. Là, un Futuroscope, ailleurs, un pôle de l'image animée.

Mais je sais que rien n'est immuable. Il faut être moderne. Il faut tourner les pages, il faut réduire le millefeuille, il faut « dégraisser le mammouth », disait-on à une époque, pour faire des économies et renouer avec la croissance.

Le transfert des compétences va-t-il diminuer le coût de l'exercice de ces compétences ? J'en doute. Ce que je pressens surtout et ce que j'entrevois, c'est un mouvement de plaques tectoniques, ou technocratiques, visant à la disparition des uns et à l'émergence des autres.

La question des compétences, de leur maintien, de leur exercice, de leur transfert est essentielle.

La question du périmètre des collectivités régionales ou intercommunales est d'importance. D'ailleurs, les élus locaux, les populations se sont emparés de cette question, sans doute à la surprise de beaucoup.

En Poitou-Charentes, par exemple, sur mon initiative, les conseils généraux des quatre départements se sont réunis le 6 juin dernier et ont voté à l'unanimité – moins une voix et deux abstentions – la formation d'une région Aquitaine–Poitou-Charentes–Limousin.

À ce jour, 300 des 404 communes que compte le département de la Charente ont délibéré sur la formation de cette région Poitou-Charentes–Limousin–Aquitaine.

Dans des régions plus grandes, les départements, surtout les départements ruraux, auront encore plus qu'aujourd'hui un rôle de première importance à jouer en termes de mutualisation, de solidarité tant humaine que territoriale. Ni trop éloignés pour être un gage d'efficacité et de réactivité, ni trop proches pour pouvoir mutualiser au mieux les moyens humains et matériels, ils seront à la fois une garantie de bonne gestion et, dans tous les cas, une source de péréquation et d'équité.

Je ne remets pas en cause la réforme, mais que l'on ne cloue pas au pilori tous ces élus, toutes ces femmes, tous ces hommes au service des collectivités, qu'on ne les désigne pas à la vindicte !

Réformer, oui ! Clarifier, oui ! Transférer des compétences, pourquoi pas ? Mais à la condition qu'elles soient plus efficacement exercées par ceux qui se les verraient alors confier et que ce transfert soit également compatible avec la situation financière et économique de notre pays. (*Applaudissements sur les travées du groupe socialiste, du groupe CRC, du RDSE et de l'UMP.*)

M. Jean-Pierre Raffarin. Excellent !

M. Éric Doligé. Bravo !

M. le président. La parole est à Mme Michelle Meunier.

Mme Michelle Meunier. Monsieur le président, monsieur le ministre, monsieur le secrétaire d'État, mes chers collègues, parler la dernière dans une discussion générale de plus de quatre heures est une gageure ! J'irai donc droit au but : je souscris, sans ambiguïté, aux objectifs affichés par le Gouvernement : plus grande efficacité de l'action publique, clarification des compétences dévolues à chaque collectivité et simplification de la carte territoriale française.

D'avantage que la date des élections ou le découpage géographique des territoires – quoique... –, c'est la manière dont les compétences seront exercées par les collectivités et le rapport de proximité qu'elles pourront établir avec les élus qui intéressent le plus nos concitoyens. Il me semble que cet axe aurait pu être abordé en tout premier lieu, à la suite des débats que nous avons eus l'an dernier à propos des métropoles.

L'enjeu est important pour l'avenir, celui de la France, celui des Françaises et des Français : il s'agit de réfléchir à la plus-value qui leur sera apportée lorsque telle collectivité remplira telle compétence ou telle mission.

Comment agir au plus près, et au plus juste, des besoins des territoires et des habitants en matière d'action économique, d'emploi et de formation, d'enseignement supérieur, de recherche et d'innovation, d'environnement, d'énergie et de transport ou encore d'éducation, de culture et de sport ?

Il ne faut pas non plus oublier l'ensemble des politiques de solidarité, si importantes dans la vie de nos concitoyens et assumées aujourd'hui largement par les départements. Je veux parler des politiques en faveur des personnes âgées ou handicapées, de la protection de l'enfance, de l'insertion ou du soutien aux familles. Nous aurons l'occasion de débattre de ces questions dans les prochains mois, et nous espérons de réels engagements en la matière.

Il ne s'agit pas de refuser tout changement, loin de là. Mais l'évolution de l'organisation territoriale n'a de sens que si elle contribue à mieux répondre aux attentes des citoyens et aux enjeux ressentis dans nos territoires. Il s'agit d'accompagner, d'encourager la mise en œuvre de politiques publiques efficaces et utiles, non de réduire les moyens, les marges de manœuvre ou les leviers d'action des élus locaux.

J'aborderai la délimitation géographique de la région des Pays de la Loire. Cette région a une histoire, certes récente, mais qui offre de grandes et belles réussites, et à plus d'un titre : taux de chômage et taux de pauvreté les plus faibles de France, première région pour ce qui concerne la création d'emplois industriels et le soutien à la recherche, ou encore région la plus sportive. Sans tomber dans l'autosatisfaction, je tiens à souligner que notre région a de la cohérence et des points forts.

L'unité des Pays de la Loire est précieuse, il faut la défendre. Il serait dangereux d'y mettre fin. Le sondage IPSOS cité par Yannick Vaugrenard révèle d'ailleurs que 83 % des Ligériens sont attachés à leur région et à ses cinq départements.

Le *statu quo* proposé par le Gouvernement n'est pas forcément une solution ; en tout cas, à mes yeux, elle manque d'ambition. Nous avons en quelque sorte l'impression d'un rendez-vous manqué pour le développement de nos territoires et l'avenir de leurs habitants.

Il ne fait aucun doute pour moi que la fusion des Pays de la Loire et de la Bretagne doit devenir réalité. Ce scénario a du sens au regard de la cohérence géographique, de la démographie, des retombées économiques et en matière de politiques universitaires ou culturelles.

Des coopérations fortes existent déjà, et les enjeux partagés entre les deux régions sont bien réels. Néanmoins, il faut désormais aller plus loin.

De nombreux citoyens, chefs d'entreprise, responsables associatifs, acteurs du monde culturel, élus de tous partis, s'expriment depuis plusieurs semaines pour défendre l'unité des Pays de la Loire et souhaiter un renforcement des échanges et des partenariats avec la Bretagne. Mentionnons, à ce titre, les présidents des chambres de commerce et d'industrie de Rennes et de Nantes-Saint-Nazaire, mais également les maires de Nantes, de Rennes et de Brest.

Je le disais au début de mon propos, l'évolution de l'organisation territoriale doit accompagner et encourager la mise en œuvre de politiques publiques efficaces et utiles.

Je crois, en l'occurrence, que la fusion des Pays de la Loire et de la Bretagne est ambitieuse. Surtout, je suis convaincue qu'elle constitue un véritable « plus » pour l'avenir de nos régions et des citoyens qui les font vivre, chaque jour. (*Applaudissements sur les travées du groupe socialiste.*)

M. le président. La discussion générale est close.

La parole est à M. le ministre.

M. Bernard Cazeneuve, ministre de l'intérieur. Monsieur le président, mesdames, messieurs les sénateurs, je tiens d'abord à remercier l'ensemble des orateurs de tous les groupes, sans exception, qui ont apporté une contribution extrêmement utile et intéressante au débat sur ce projet de loi.

Je ne répondrai pas de façon exhaustive à chacun des intervenants, car, comme la discussion générale a duré près de cinq heures, vous pourriez, à juste titre, m'en tenir grief !

J'essaierai de reprendre quelques-unes des critiques les plus saillantes qui ont été exprimées et d'y répondre de façon brève.

La première impression que suscite l'écoute des différents orateurs lorsqu'on est au banc du Gouvernement pour porter ce texte, c'est qu'une partie des sénateurs ici présents seront bientôt renouvelés. Certains d'entre vous, siégeant notamment sur les travées de l'opposition, se sont davantage adressés à ce qu'ils imaginent être la majorité de demain pour la séduire qu'au Gouvernement pour critiquer son texte.

Deux discours, en particulier, ont été tout à fait emblématiques de cette volonté de s'inscrire dans une perspective qui est non pas celle d'aujourd'hui, mais celle d'après les élections sénatoriales. Le Parlement a de tout temps fonctionné ainsi, cédant à la tentation de s'abandonner aux charmes de la « politique ». Ce débat a fourni une nouvelle illustration du phénomène.

Je le regrette vivement, car, au vu de la situation de notre pays depuis dix ans, on pourrait tout de même se dire les choses sans agressivité ou volonté de polémiquer. Le Front national a souvent été évoqué, mais le gouvernement actuel n'est pas le seul responsable, s'il devait avoir quelque responsabilité que ce soit à cet égard, de la montée de ce parti. Depuis dix ans, il y a eu d'autres gouvernements, qui n'ont pas tout réussi et qui, par conséquent, pourraient partager la responsabilité du score du Front national.

Dès lors que nous acceptons de reconnaître que la responsabilité de la montée de ce parti est partagée, nous pourrions peut-être essayer ensemble d'en analyser les raisons. J'en vois une qui mérite d'être évoquée au moment où nous discutons ce projet de loi : c'est l'affaiblissement de notre pays et l'éloignement des citoyens de la classe politique. Quelle en est la raison ? Elle tient à ce que, face à des problèmes sérieux, qui impliquent des réformes urgentes, la politique, dans sa dimension la plus classique, la plus clivante, la plus « antagonisante », reprend ses droits, alors que nous devrions essayer de trouver des compromis pour élaborer ensemble de bons textes.

Cela vaut pour toutes les majorités, tous les gouvernements, quels qu'ils soient. Lorsque nous étions dans l'opposition, nous avons aussi cédé à ce type de charmes. Aujourd'hui, c'est vous, mesdames, messieurs les sénateurs de l'UMP, qui êtes dans l'opposition. Plutôt que de tirer des enseignements de ce que vous n'avez pas réussi à faire durant ces dix dernières années – vous avez commis de nombreuses erreurs que nous aurions, nous aussi, pu faire –, vous vous êtes lancés dans une entreprise de démolition absolument classique, et avec une jubilation sans limite.

Or, je le redis, quand un pays est en crise, que le Front national atteint un tel score et que les citoyens s'éloignent de la vie politique, celle-ci ne peut pas se résumer à une entreprise perpétuelle de démolition, avec toutes les outrances, les excès et les contre-vérités qui vont de pair. Et, au cours de ce débat, des outrances et des excès, j'en ai beaucoup entendu, qui ont contribué à fabriquer de belles contre-vérités.

Je les reprendrai les unes après les autres, pour qu'il reste au moins une trace de la sincérité des intentions du Gouvernement. On ne peut pas raconter tout et n'importe quoi dans un débat, notamment pour faire dire à un texte ce qu'il ne dit pas.

Tout d'abord, j'ai entendu dire que nous voulions recentraliser, que nous souhaitions prendre des pouvoirs aux collectivités locales pour les donner aux préfets, dans les départements, et que nous allions défaire ce que la décentralisation avait fait. C'est un énorme mensonge !

Pour qu'une telle allégation puisse avoir quelque crédit, il faudrait qu'une loi défasse ce que les lois de décentralisation ont fait et transfère à l'État des compétences que ces dernières avaient confiées aux collectivités locales. Pouvez-vous me citer un seul exemple de compétence qui avait été donnée aux collectivités locales, dans la multiplicité de leurs strates, et que l'État cherche à reprendre ? Non, car il n'y en a aucun !

Si nous donnons des pouvoirs supplémentaires aux préfets, ce n'est pas au détriment des collectivités locales, c'est à celui de l'État central ! Cela s'appelle la déconcentration !

M. Didier Guillaume. Très bien !

M. Bernard Cazeneuve, ministre. Pour que l'administration publique soit au plus près des territoires, nous proposons que l'État central déconcentre ses pouvoirs vers l'État territorial. Ainsi, il pourra y avoir dans les territoires ruraux, dont vous nous dites qu'ils sont en risque de rupture et de décrochage, davantage de fonctionnaires, là où les précédentes réformes en ont supprimé beaucoup.

Je le dis à M. Gérard Larcher, qui a fait une déclaration très passionnée, enflammée, sur ce sujet : nous voulons non pas prendre aux régions ou aux départements des pouvoirs pour les redonner à l'État, mais déconcentrer les pouvoirs de l'État central vers les territoires pour corriger les effets de la révision générale des politiques publiques, qui a conduit à une véritable attrition de l'administration territoriale.

La démarche que nous préconisons doit-elle vraiment être condamnée à tout prix ? Ne pouvez-vous pas, sur cette question, compte tenu de la situation de l'administration territoriale de l'État, simplement accompagner, de bonne foi, la volonté du Gouvernement ?

J'en viens au deuxième point sur lequel je tiens à apporter une correction : la carte régionale que nous proposons d'adopter serait nécessairement mauvaise parce que la réforme est inopportune. Je veux bien admettre, comme je l'ai d'ailleurs déjà dit lors la discussion générale, qu'un certain nombre d'éléments de la carte ne conviennent pas. Mais, sauf à être totalement de mauvaise foi, on ne peut pas ne pas reconnaître que d'autres éléments de la carte, eux, sont tout à fait adéquats !

On ne peut pas non plus dire, monsieur le Premier ministre Jean-Pierre Raffarin, que nous essayons de capter de façon indélicate le rapport que vous avez rédigé avec Yves Krattinger. Dans ce rapport, il était proposé de constituer quinze régions. Vous vous êtes vous-même exprimé sur cette question pour dire à quel point il était important que la taille des régions soit suffisamment grande pour leur permettre de mener une politique de développement économique. Mais lorsque nous proposons de le faire nous-mêmes, vous considérez que notre proposition est inopportune : c'est absurde !

Voilà précisément ce dont la politique française se meurt : que des élus, selon qu'ils sont dans la majorité ou dans l'opposition, disent le contraire de ce qu'ils avaient dit ou écrit la veille, simplement parce que leur idée est maintenant portée par un gouvernement qu'ils combattent !

M. Jean-Pierre Raffarin. Tel n'a pas été mon propos !

M. Bernard Cazeneuve, ministre. Monsieur Raffarin, lors de la discussion générale, j'ai cité fidèlement une phrase de votre rapport !

M. Jean-Pierre Raffarin. Nous prenons position pour le département et vous le supprimez ! Ne faites pas référence au rapport !

M. Bernard Cazeneuve, ministre. Je n'ai jamais dit que vous préconisiez la suppression du département. Comme je suis précis et rigoureux, j'ai indiqué que vous préconisiez de faire de grandes régions et que vous estimiez que le plus important était leur taille, car c'est ce qui leur permettait d'être pertinentes et efficaces.

Je ne dis pas que nous reprenons la totalité des propositions figurant dans votre rapport. J'évoque simplement une idée que vous aviez intelligemment avancée. Nous l'avons reprise, car il n'y a pas de raisons de ne pas prendre les idées qui ont été développées dans des rapports parlementaires, même si elles l'ont été par des sénateurs de l'opposition.

Bien entendu, vous ne proposez pas, vous, monsieur Raffarin, la suppression des départements, mais d'autres le font. En réponse hier à M. Retailleau, j'ai repris les propos de celui qui était encore le président de votre parti il y a un mois : dans un entretien publié par *Le Parisien* le 14 janvier dernier, il a déclaré qu'il était partisan de la suppression des départements.

Je veux bien que toutes les idées, dès lors qu'elles viennent de la majorité, soient pernicieuses, mais vous les avez, pour beaucoup d'entre elles – par le truchement de différents responsables politiques, notamment des parlementaires –, vous-mêmes formulées.

Nous voulons des régions de taille européenne afin qu'elles puissent être efficaces. Vous avez vous-même, monsieur le Premier ministre, soutenu que la question de la taille était importante. Si les périmètres de ces régions ne vous conviennent pas, ce que je peux tout à fait comprendre, proposez par amendements que l'on en dessine d'autres, plutôt que de polémiquer en cédant à l'outrance ! Vous ne faites que jeter le discrédit sur un projet sous prétexte qu'il n'est pas le vôtre, alors qu'il reprend des propositions que vous avez vous-même pu faire, sacrifiant par là au jeu classique de la politique, lequel, je le redis, affaiblit la démocratie et le Parlement.

J'en viens, enfin, à la question des départements. Sur ce sujet, le Gouvernement a une position très simple, qu'il n'y a pas lieu de travestir, d'amplifier ou de dramatiser, pour faire peur.

Premièrement, nous voulons des intercommunalités fortes. Pourquoi ? Parce que l'intercommunalité répond à notre besoin de proximité, tout en contournant les difficultés que pose l'existence de 36 000 communes. Pour ce faire, le Gouvernement veut aller au bout des réformes conduites par les gouvernements précédents. Autrement dit, la réforme que nous entendons mener ne marquera pas une rupture.

M. Didier Guillaume. Exact !

M. Bernard Cazeneuve, ministre. Elle s'inscrira dans la continuité de ce qui a été fait antérieurement, en l'approfondissant.

Deuxièmement, nous voulons déconcentrer dans l'esprit que je viens d'évoquer : en mettant à un terme à la destruction de l'administration déconcentrée de l'État engagée depuis des années. Est-ce condamnable ? Je ne le crois pas.

Troisièmement, nous voulons nous doter de régions de dimension européenne.

Quatrièmement, nous raisonnons à l'horizon 2020. Vous aurez noté que, dans le texte qui vous est soumis, il n'est pas question de supprimer les départements. D'ici à 2020, il nous reste six ans : six ans pour échanger au travers de débats parlementaires, pour évaluer ce que nous avons fait, pour mener une réflexion associant chacun d'entre vous, mesdames, messieurs les sénateurs ; 2020, ce n'est pas demain ! D'ici là, nous avons le temps de créer, ensemble, les conditions d'une suppression des conseils départementaux – et nous le ferons !

Nous aurons six ans pour débattre des conséquences de cette réforme sur la proximité et l'efficacité des services publics, que certains d'entre vous craignent de voir remises en cause. Trouvez-vous que six ans, c'est trop court pour évoquer ces questions ensemble, pour les mettre sur le métier, pour essayer de trouver les bons équilibres ? Tel n'est pas notre avis.

Sous prétexte que nous proposons de débattre de cette question avec vous pendant six ans, il faudrait que nous ne décidions rien aujourd'hui ? Non ! Dès aujourd'hui, nous devons trancher, parce que beaucoup de sujets relèvent de l'urgence.

Je veux, avant de conclure, évoquer la question des conséquences de la fusion des régions sur l'administration de l'État. J'ai entendu tout à l'heure que l'on ne pouvait pas fusionner les régions parce que la réduction du nombre de capitales régionales conduirait à des transferts massifs d'administrations depuis les capitales existantes vers les capitales nouvelles. Mais raisonner ainsi, c'est s'empêcher de faire une seule fusion ! Vous feriez mieux de dire que vous êtes opposés à toute évolution de la carte régionale ! (*Protestations sur les travées de l'UMP.*) Si vous y êtes favorables, vous devez accepter que des rectorats et des services déconcentrés de l'État se regroupent !

D'ailleurs, je dois vous dire, à vous que préoccupe la nécessité de faire hardiment des économies, notamment dans la fonction publique et dans l'appareil d'État, que vous n'en ferez aucune si vous ne rationalisez pas la carte des administrations sur les territoires. Nous, nous proposons de le faire, mais tout en garantissant la proximité et l'efficacité des services publics.

Vous ne pouvez réclamer 100 milliards d'euros d'économies – quand nous en proposons 50 milliards – et, dans le même temps, décrier chacune des réformes de l'administration que nous envisageons ! Ou alors expliquez-nous comment vous comptez réformer l'administration pour réaliser ces 100 milliards d'euros d'économies ! À moins qu'il n'y ait là que démagogie, et que vous ne sachiez comment procéder...

Pour ce qui nous concerne, investis que nous sommes de la responsabilité de redresser les comptes, nous ferons ces 50 milliards d'économies parce que nous considérons que la situation du pays est suffisamment dégradée, du fait de la gestion des gouvernements successifs, pour les rendre indispensables.

Oui, mesdames, messieurs les sénateurs, les fusions de régions impliqueront des regroupements au niveau de certaines capitales. C'est normal ! Si l'on ne veut pas de ces regroupements, il ne faut pas entreprendre de réforme régio-

nale. Cette clarté, cette honnêteté, nous les devons à la représentation nationale et aux Français. On ne peut vouloir tout et son contraire !

Dernier sujet important : celui de la proximité. Selon certains, si l'on fait de grandes régions et si l'on engage la suppression, à terme, des conseils départementaux, il n'y aura plus de proximité.

M. Philippe Bas. Exactement !

M. Bernard Cazeneuve, ministre. Alors, monsieur Bas, c'est que vous ne pouvez imaginer la proximité autrement que dans le cadre de l'architecture actuelle des collectivités locales. En d'autres termes, vous considérez qu'aucune transformation du tissu intercommunal, aucune nouvelle articulation de la relation de l'État aux territoires ou des relations entre régions, intercommunalités, grandes villes et métropoles, ne peut permettre de faire vivre la proximité. (*Protestations sur les travées de l'UMP.*)

Vous ne concevez la proximité qu'au travers du tissu des structures locales et administratives actuelles, à tout jamais figé. En fait, vous nous expliquez que la proximité n'est possible qu'à la condition de renoncer à faire montre d'imagination ! Eh bien, ce n'est pas notre démarche.

M. Philippe Bas. Comment faire de la proximité dans de grandes régions ?

M. Bernard Cazeneuve, ministre. Nous, nous considérons que la proximité est possible dès lors que l'on donne à des strates de collectivités locales organisées la possibilité de se doter de compétences qui leur permettront d'être beaucoup plus près des habitants.

Monsieur Bas, vous êtes le brillant conseiller général du célèbre petit canton de Saint-Pois.

M. Philippe Bas. Merci !

M. Jean-Pierre Raffarin. Il n'y a pas de « petits cantons » !

M. Bernard Cazeneuve, ministre. Vous savez comme moi que le département de la Manche, dans lequel je suis aussi élu, compte au nord, une agglomération, Cherbourg, et, au centre, les villes de Saint-Lô et de Coutances. Tout le reste n'est qu'émiettement de petites communes, avec des intercommunalités de petite taille. Ne pensez-vous pas que, demain, les services seraient mieux rendus aux habitants de la Manche si les pays s'organisaient autour d'intercommunalités ?

M. Philippe Bas. Qui dit le contraire ? (*Plusieurs sénateurs du groupe socialiste s'exclament.*)

M. Bernard Cazeneuve, ministre. Donc, vous le reconnaissez vous-même !

Cela signifie que, aujourd'hui, il est bel et bien possible d'innover en matière d'ingénierie territoriale en faisant vivre la proximité, à condition de faire preuve d'un peu d'imagination, de mettre cette imagination au service d'un projet et de ne pas être conservateur.

Dans ces conditions, je suis absolument convaincu qu'il existe une place pour un compromis, qu'il existe un chemin qui nous permette de faire évoluer ensemble notre pays dans la bonne direction. Je suis convaincu que le Sénat ne fera pas le choix de saboter ce texte, qu'il ne refusera pas d'y travailler et qu'il participera pleinement à l'élaboration d'une grande réforme que le pays attend depuis longtemps et que les gouvernements précédents n'ont pas engagée ! (*Très bien ! et applaudissements sur les travées du groupe socialiste.*)

M. le président. La parole est à M. le président de la commission spéciale.

M. Jean-Jacques Hyest, président de la commission spéciale. Monsieur le président, le ministre a été disert, mais il n'a pas répondu à la question que je lui ai posée au nom de la commission spéciale : ce texte fera-t-il l'objet de deux lectures dans chaque assemblée ?

M. Éric Doligé. J'ai moi aussi posé cette question, sans obtenir de réponse !

M. Jean-Jacques Hyest, président de la commission spéciale. Moi, je la pose en tant que président de la commission spéciale !

M. le président. La parole est à M. le ministre.

M. Bernard Cazeneuve, ministre. Avant que la commission spéciale ne soit constituée, je me suis très clairement exprimé sur ce sujet devant la commission des lois. Les comptes rendus en font foi ! Dès lors, je ne vois pas pourquoi on laisse accroire qu'il pourrait y avoir des intentions de revirement. Des revirements, j'en ai constaté beaucoup dans les propos qui ont été tenus ici, hier et aujourd'hui, mais vous n'en trouverez jamais dans les discours du Gouvernement ! (*Rires et exclamations sur les travées de l'UMP.*)

M. Éric Doligé. *Quid* des propos de M. Kaltenbach ? Ce n'est pas sérieux !

M. Jean-Pierre Raffarin. Le débat de ce jour se termine sur une note d'humour...

M. le président. La suite de la discussion est renvoyée à la prochaine séance.

9

QUESTION PRIORITAIRE DE CONSTITUTIONNALITÉ

M. le président. M. le président du Conseil constitutionnel a informé le Sénat, le jeudi 3 juillet 2014, qu'en application de l'article 61-1 de la Constitution le Conseil d'État a adressé au Conseil constitutionnel une décision de renvoi d'une question prioritaire de constitutionnalité portant sur l'article 1613 *bis* A du code général des impôts (Contributions perçues au profit de la Caisse nationale de l'assurance maladie des travailleurs salariés) (2014-417 QPC).

Le texte de cette décision de renvoi est disponible à la direction de la Séance.

Acte est donné de cette communication.

10

ORDRE DU JOUR

M. le président. Voici quel sera l'ordre du jour de la prochaine séance publique, précédemment fixée à aujourd'hui, vendredi 4 juillet 2014, à neuf heures trente, à quatorze heures trente et le soir :

Suite du projet de loi relatif à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral (Procédure accélérée) (n° 635, 2013-2014) ;

Rapport de M. Michel Delebarre, fait au nom de la commission spéciale (n° 658, 2013-2014) ;

Résultat des travaux de la commission spéciale (n° 659, 2013-2014).

Personne ne demande la parole?...

La séance est levée.

(La séance est levée le vendredi 4 juillet 2014, à zéro heure vingt-cinq.)

Le Directeur du Compte rendu intégral

FRANÇOISE WIART

QUESTION(S) ORALE(S) REMISE(S) À LA PRÉSIDENTE DU SÉNAT

Carte scolaire et fermetures de classes

N° 833 - Le 10 juillet 2014 - **M. Bernard Fournier** attire l'attention de **M. le ministre de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche** concernant les mesures de carte scolaire et la pratique des annonces de fermeture conditionnelle de classes. La carte scolaire repose, a priori, sur une analyse des effectifs des élèves, à partir de laquelle sont répartis les postes d'enseignants. Mais les maires de communes rurales sont parfois confrontés à une situation particulièrement délicate liée à la pratique des annonces de fermeture conditionnelle. Les conditions de ces fermetures sont bien souvent imprécises et sont généralement fonctions du nombre de fermetures trouvées ailleurs dans le département et/ou du niveau de la résistance locale. La décision définitive est renvoyée, quant à elle, à une date ultérieure et habituellement le jour de la rentrée scolaire. L'incertitude est donc totale pour les élus. Cette situation ignore complètement les facteurs humains et organisationnels dans les territoires. Ainsi, des personnels des écoles découvriront à la rentrée s'ils ont ou non du travail et pour quelle durée hebdomadaire ; des parents d'élèves devront inscrire en juillet leur(s) enfant(s) pour un ramassage scolaire hypothétique, démarche payante et non-remboursable ; les recrutements pour l'encadrement des nouvelles activités périscolaires ne pourront avoir lieu qu'au dernier moment. Une telle pratique est intenable. Il l'interroge donc sur l'accompagnement des collectivités et sur le dialogue entre l'éducation nationale et la communauté éducative, évoqués à grands renforts de documents institutionnels et promotionnels. Les communes rurales ne peuvent accepter que s'ajoute, au passage difficile aux nouveaux rythmes scolaires et à la mise en place des nouvelles activités périscolaires, des rigidités administratives d'un autre âge. En conséquence, il lui demande de bien vouloir lui préciser les intentions du Gouvernement en la matière.

Gel des dotations de l'État aux collectivités locales

N° 834 - Le 10 juillet 2014 - **M. Jean Boyer** attire l'attention de **M. le ministre des finances et des comptes publics** sur le gel des dotations de l'État aux collectivités locales. Ce projet, évoqué à plusieurs reprises par les gouvernements successifs, implique notamment et régulièrement l'objectif d'un déficit public en dessous de 3 % du produit intérieur brut.

Il lui demande d'abord quelle en sera l'échéance effective et avec quel objectif poursuivi. Afin de respecter cet engagement, l'annonce du gel des dépenses de l'État conditionne également une baisse des dotations aux collectivités locales.

Ainsi, les dépenses de fonctionnement de l'État diminueront sensiblement, tout comme le soutien à la fois en fonctionnement et en investissement pour nos territoires et nos communes en particulier. Seules les dépenses d'intervention qui regroupent essentiellement des aides économiques, les aides à l'emploi ou encore les aides sociales seront soumises à un réexamen. Il lui demande ensuite si cela est toujours le cas. Pour tenir ces engagements, il est demandé aux élus locaux de veiller à ce que la dépense soit strictement tenue au niveau prévu par la loi de finances votée par le Parlement.

Il souhaite enfin savoir précisément si la situation des dotations de l'État aux collectivités locales connaîtra un gel de la même nature, notamment en matière d'accompagnement des projets structurants des collectivités locales. Il rappelle que celles-ci sont les premiers investisseurs publics en France et qu'un soutien constant, à travers la dotation globale de fonctionnement et la dotation d'équipement des territoires ruraux, entre autres, est déterminant pour l'avenir des territoires, ruraux notamment, et leur développement durable.

Il souhaiterait savoir si l'Europe, dans ces circonstances, ne pourrait pas prendre le relais pour conforter les programmes d'intervention dans les zones de montagne les plus défavorisées.

Mise en œuvre des visas biométriques

N° 835 - Le 10 juillet 2014 - **M. Jean-Yves Leconte** appelle l'attention de **M. le ministre de l'intérieur** sur les difficultés liées à la mise en œuvre des visas biométriques.

Dans le cadre du système européen d'information sur les visas (VIS), les ressortissants d'un nombre croissant de pays doivent avoir leurs empreintes biométriques enregistrées au moment du dépôt de leur demande de visa. Ceci a nécessité une réorganisation de nos services de visas, pour accueillir dans de bonnes conditions les demandeurs. Souvent, les postes ont recours à l'externalisation de l'enregistrement des demandes et les prises d'empreintes.

Toutefois l'obligation de prise d'empreinte entraîne de lourdes difficultés pour les candidats au voyage vers la France car ils doivent se déplacer jusqu'à un consulat ou jusqu'à un bureau du prestataire de visas. Dans de nombreux pays ces demandes émanent de villes de plusieurs millions d'habitants où les demandeurs doivent parfois prévoir un déplacement en France rapidement et ceci sans un déplacement préalable dans la capitale de leur pays. Une telle situation induit un lourd handicap pour l'attractivité de notre tourisme et de nos entreprises. Ainsi, par exemple, après la mise en place de la biométrie en Indonésie (archipel de 13 000 îles avec plus de 4 000 kilomètres de distance interne), l'obligation de passer par Djakarta a fait baisser les demandes de visas de plus de 35 %. L'expérimentation biométrique lancée à Bombay, en Inde, a été abandonnée après avoir été la cause de multiples abandons de voyages en France, le plus significatif étant un déplacement prévu par une entreprise indienne pour plus de 4 000 de ses collaborateurs, représentant près de huit millions d'euros de dépenses potentielles en France.

On constate, dans les pays du Maghreb et du Moyen-Orient soumis à la biométrie, une évolution des habitudes des voyages d'agrément des classes moyennes vers la Turquie, qui n'exige aucun visa, tandis que les procédures « Schengen » ne permettent pas de courts séjours improvisés. Les ressortissants des plus grands pays, dont la Chine, l'Inde, la Russie, et l'Ukraine, ne sont pas encore soumis à la biométrie. La mise en place de la biométrie est prévue, conformément aux engagements européens, pour l'ensemble du monde pour mars 2015. Ce serait particulièrement catastrophique pour notre attractivité.

Il lui demande, en conséquence, si la France envisage de solliciter un report de ce délai de mise en place de l'obligation de visa biométrique à une date ultérieure à 2015.

Il lui demande, en outre, pourquoi, dans les pays où la biométrie est obligatoire, nous limitons-nous à quelques centres de prises de demande de visa et d'empreintes proches des consulats généraux. Les projets de l'Allemagne, pour l'Inde par exemple, feront que ce pays aura dix-sept centres pour les recueils d'empreintes. L'Allemagne renforcera ainsi sa position de destination favorite (120 000 demandes contre 70 000 à la France déjà aujourd'hui).

Par ailleurs, il souhaite savoir si le demandeur, déjà enregistré dans la base VIS en raison d'une demande déjà déposée auprès de l'un des consulats d'un pays membre de l'espace « Schengen », aura tout de même l'obligation de comparaître personnellement.

Si le recours à un prestataire extérieur peut permettre d'améliorer la qualité et les capacités d'accueil, cela entraîne une augmentation du nombre de demandes à traiter par les consulats. Or, le plafond d'emploi et la programmation budgétaire empêchent toute flexibilité des dispositifs consulaires s'il faut faire face à une évolution rapide de la demande. C'est ce manque d'adaptabilité qui conduit parfois à limiter les capacités d'accueil des prestataires, faute de pouvoir ensuite traiter les demandes dans les consulats.

Il lui demande donc, enfin, comment répondre globalement à ce défi, sans retirer des moyens dans certains pays pour tenir dans d'autres l'objectif de 48 heures, comme en Chine, pour la délivrance d'un visa.

ABONNEMENTS

NUMÉROS d'édition	TITRES	TARIF abonnement France (*)
		Euros
	DÉBATS DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE	
03	Compte rendu..... 1 an	203,70
33	Questions..... 1 an	150,80
	DÉBATS DU SÉNAT	
05	Compte rendu..... 1 an	183,10
35	Questions..... 1 an	109,40
85	Table compte rendu..... 1 an	38,70

En cas de changement d'adresse, joindre une bande d'envoi à votre demande

Paiement à réception de facture

En cas de règlement par virement, indiquer obligatoirement le numéro de facture dans le libellé de votre virement.

Pour expédition par voie aérienne (outre-mer) ou pour l'étranger, paiement d'un supplément modulé selon la zone de destination

(*) Arrêté du 17 décembre 2013 publié au *Journal officiel* du 19 décembre 2013

Direction, rédaction et administration : 26, rue Desaix, 75727 Paris Cedex 15
Standard : **01-40-58-75-00** – Accueil commercial : **01-40-15-70-10** – Télécopie abonnement : **01-40-15-72-75**

Prix du numéro : 3,80 €